



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de TOULOUSE, 2ème chambre, 02/07/2024, 22TL21490

CAA de TOULOUSE - 2ème chambre

Lecture du mardi 02 juillet 2024

N° 22TL21490

Non publié au bulletin

Président

Mme Geslan-Demaret

Rapporteur public

Mme Torelli

Rapporteur

M. Thierry Teulière

Avocat(s)

KOSSEVA-VENZAL

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler le règlement intitulé guide de gestion du temps de travail du personnel non médical soumis pour avis au comité technique d'établissement le 20 décembre 2018 par le centre hospitalier universitaire de Toulouse et publié le 25 janvier 2019.

Par un jugement n° 1901500 du 5 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande ainsi que les conclusions présentées par le centre hospitalier universitaire de Toulouse sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 juin 2022 et 24 avril 2023, ainsi qu'un mémoire, enregistré le 5 février 2024, qui n'a pas été communiqué, le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, représenté par Me Kosseva-Venzal, demande à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 5 mai 2022 ;
- 2°) d'annuler le guide de la gestion du temps de travail en ce qu'il a de contraire au décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 ;
- 3°) d'ordonner au centre hospitalier universitaire de Toulouse de prendre une décision permettant une mise en conformité avec les dispositions du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 et notamment de retirer les fiches non conformes ou, à tout le moins, de procéder au réexamen de sa demande, dans un délai de 15 jours suivant la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;
- 4°) d'ordonner au centre hospitalier universitaire de Toulouse de consulter le comité technique d'établissement et de modifier le guide de gestion du temps de travail ou, à tout le moins, de procéder au réexamen de sa demande, dans un délai de 15 jours suivant la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Toulouse les dépens et une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que le guide de la gestion du temps de travail présente un caractère impératif ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier concernant l'organisation du temps de travail ; le guide de gestion du temps de travail a prévu, dans le cadre au point 3.7 de sa fiche n°8 et au point 2.7.3 de sa fiche n°13, un régime dérogatoire concernant le repos dominical, irrégulier dans la mesure où tout agent doit bénéficier d'un dimanche de repos sur deux semaines ; le centre hospitalier universitaire a ainsi mis en place une pratique illégale contraire à l'article 6 du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 en ce qu'elle peut générer deux dimanches travaillés consécutifs ; il apporte la preuve de ce que des agents ont travaillé deux dimanches consécutifs ; l'argumentation présentée relative à un cycle de quatre semaines ne saurait être retenue ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier concernant les cycles de travail ; le guide de gestion du temps de travail, en ce qu'il considère le cycle de travail comme théorique, prévisionnel et individuel, en page 3 de la fiche n°14, est contraire à l'esprit des articles 8 et 9 du décret ; ce document prévoit également sur certains cycles de travail des vacances ou items marqués en W, définis comme des jours laissés à la discrétion du chef de service, pouvant correspondre à des congés annuels, des repos, jours RTT ou heures travaillées sans plus de précisions quant aux bornes et amplitudes horaires ; des capacités d'auto-remplacement non identifiées et non identifiables sont contraires aux dispositions de l'article 9 du décret, dans la mesure où une semaine entière peut être laissée à la discrétion du chef de service ; l'intégration d'un tel item ne répond pas à l'exigence d'une définition précise du cycle de travail ; l'absence de définition et de précision des vacances W amène au dépassement des bornes du temps de travail effectif ; des vacances marquées en W variant d'un cycle à l'autre méconnaissent l'esprit du décret ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier quant à l'indemnisation des congés annuels non pris des agents licenciés, révoqués ou démissionnaires ; la fiche n°8, en son point 3.17, instaure une pratique illégale, contraire à l'article 7 de la directive n°2003/88 CE en ce qu'elle prévoit qu'un agent démissionnaire, licencié ou révoqué en cours d'année, qui n'a pu prendre ses congés, ne peut être indemnisé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2023, et un mémoire, enregistré le 23 janvier 2024, le centre hospitalier universitaire de Toulouse, représenté par Me Sabatté, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge du syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne le versement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucune des dispositions du guide dont l'annulation est demandée ne revêt le caractère d'une décision faisant grief et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 février 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 1er mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 ;
- la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 ;
- le décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 ;
- le décret n°2003-507 du 11 juin 2003 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thierry Teulière, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Kosseva-Venzal, représentant le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne et les observations de Me Sabatté, représentant le centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre hospitalier universitaire de Toulouse a rédigé un guide de gestion du temps de travail sous forme de

fiches thématiques dont une première version a été présentée au comité technique d'établissement le 3 mars 2017. Le 20 décembre 2018, il a soumis pour avis au comité technique d'établissement une version actualisée de ce guide, lequel a émis un avis défavorable. Par une note d'information électronique du 25 janvier 2019, le directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse a informé les agents de la diffusion du guide comprenant un ensemble de quarante fiches thématiques actualisées sur le site intranet de l'établissement. Par un jugement n° 1901500 du 5 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse a notamment rejeté la demande d'annulation de ce guide, présentée par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, lequel relève appel de ce jugement.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre.

3. En l'espèce, le guide de gestion du temps de travail litigieux constitue un document de portée générale à caractère interprétatif, qui peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir dès lors qu'il est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des personnels de l'établissement concerné. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision faisant grief doit être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement :

4. Aux termes des dispositions de l'article 6 du décret susvisé du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière : " L'organisation du travail doit respecter les garanties ci-après définies. / La durée hebdomadaire de travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures au cours d'une période de 7 jours. / Les agents bénéficient d'un repos quotidien de 12 heures consécutives minimum et d'un repos hebdomadaire de 36 heures consécutives minimum. / Le nombre de jours de repos est fixé à 4 jours pour 2 semaines, deux d'entre eux, au moins, devant être consécutifs, dont un dimanche. ".

5. En vertu de ces dispositions, l'organisation du travail doit comprendre au moins un dimanche de repos par période de deux semaines. Le terme de " semaines " figurant au dernier alinéa de l'article 6 précité renvoie à une semaine calendaire prédéterminée. Par suite, la période de référence de deux semaines ne pouvant être appréciée de manière glissante, ces dispositions n'interdisent pas de travailler deux dimanches consécutifs.

6. Il ressort des termes des points 3.7 de la fiche n° 8 et 2.7.3 de la fiche n° 13 du guide de gestion du temps de travail, qu'en période de congés annuels, les agents ont la possibilité d'échanger entre eux des vacances, à titre exceptionnel et sur validation de l'encadrement, afin de permettre les départs en congés sur un week-end et de favoriser ainsi la qualité de la période de congés. Les points en litige précisent que : " Dans ces conditions, pour les agents qui ne sont pas en congés, le planning peut générer, dans certains cas, deux dimanches travaillés consécutifs. Dans ce cas, les droits aux 4 repos hebdomadaires doivent être respectés sur la quatorzaine. ". Le syndicat requérant a produit des plannings d'infirmiers de l'unité de soins cardiologie en 2020 et de chirurgie colorectale en 2021 de nature à établir que des agents ont pu être amenés à travailler pendant la période d'été deux dimanches consécutifs, en remplacement de collègues partis en congés annuels. Cependant, en ce qu'ils prévoient et permettent le travail d'un agent deux dimanches consécutifs, ces points du guide ne sont pas contraires aux dispositions précitées de l'article 6 du décret du 4 janvier 2002, dans la mesure où ces dernières n'interdisent pas, ainsi qu'il a été dit au point précédent, de travailler deux dimanches consécutifs.

7. Aux termes de l'article 8 du décret précité du 4 janvier 2002 : " L'aménagement et la répartition des horaires de travail sont fixés par le chef d'établissement, après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique et compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins ou de la prise en charge des usagers, les dimanches, les jours fériés et la nuit. " L'article 9 de ce décret dispose : " Le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail définis par service ou par fonctions et arrêtés par le chef d'établissement après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique. / Le cycle de travail est une période de référence dont la durée se répète à l'identique d'un cycle à l'autre et ne peut être inférieure à la semaine ni supérieure à douze semaines ; le nombre d'heures de travail effectué au cours des semaines composant le cycle peut être irrégulier. / Il ne peut être accompli par un agent plus de 44 heures par semaine. / Les heures supplémentaires et repos compensateurs sont décomptés sur la durée totale du cycle. Les repos compensateurs doivent être pris dans le cadre du cycle de travail ".

8. En l'espèce, d'une part, le syndicat requérant persiste en appel à soutenir que la page 3 de la fiche n° 14 méconnaît les dispositions précitées des articles 8 et 9 du décret du 4 janvier 2002 en ce que le cycle de travail y est considéré comme théorique, prévisionnel et surtout individuel. Toutefois, les circonstances que ce cycle soit défini par service ou par nature de fonctions et que sa durée se répète à l'identique n'impliquent pas nécessairement une organisation homogène du travail, au sein du cycle, pour les différents agents d'un même service ou exerçant les mêmes fonctions ou une reproduction à l'identique de l'organisation du travail au sein de chaque cycle et les dispositions précitées ne font dès lors pas obstacle à l'élaboration de plannings individuels. D'autre part, si le syndicat persiste en appel à soutenir que les vacations identifiées en W dans le cycle de travail, non paramétrées et laissées à la discrétion du chef de service, correspondant à des jours de travail mais indéterminés et incertains, méconnaissent l'article 9 du décret, il n'établit pas que l'intégration dans le cycle de travail de ces jours travaillés, destinés à assurer le remplacement d'agents en congés ou en repos réglementaires afin d'assurer la continuité du service public hospitalier ainsi que la qualité des soins et le maintien des compétences par fonctions et par service, induirait, en elle-même, une méconnaissance des dispositions du décret qu'il invoque. Le syndicat requérant a versé aux débats des plannings de service montrant que certains agents ont pu être amenés à travailler plus de 48 heures sur 7 jours glissants. Ces éléments établissent seulement l'irrégularité de tels plannings mais ne sont, en eux-mêmes, pas de nature à démontrer que l'intégration de jours W dans le cycle de travail constituerait une pratique contraire aux dispositions du décret du 4 janvier 2002, ni que cette pratique serait à l'origine de l'élaboration des plannings irréguliers produits et du dépassement dénoncé pour certains agents et à certaines périodes des bornes du temps de travail effectif. Il est d'ailleurs précisé en page 6 de la fiche n° 14, au point 2.3.2, que les jours W peuvent correspondre à des heures travaillées " dans le respect de la réglementation et [d'un] maximum 12 heures d'amplitude ". Enfin, eu égard à la portée juridique claire de ces dispositions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'esprit des articles 8 et 9 du décret doit être écarté comme inopérant.

9. Aux termes de l'article 7 de la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail : " 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales / 2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail ". En application du B de l'annexe I de cette directive, le délai de transposition de cet article était fixé au 23 mars 2005. Ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, font obstacle, d'une part, à ce que le droit au congé annuel payé qu'un travailleur n'a pas pu exercer pendant une certaine période, parce qu'il était placé en congé de maladie pendant tout ou partie de la période en cause, s'éteigne à l'expiration de celle-ci et, d'autre part, à ce que, lorsqu'il est mis fin à la relation de travail, tout droit à indemnité financière soit dénié au travailleur qui n'a pu, pour cette raison, exercer son droit au congé annuel payé. Ce droit au report ou, lorsqu'il est mis fin à la relation de travail, à indemnisation financière, s'exerce toutefois, en l'absence de dispositions sur ce point dans le droit national, dans la limite de quatre semaines par année de référence prévue par les dispositions citées ci-dessus de l'article 7 de la directive.

10. En l'espèce, il ressort des termes du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide en litige qu'aucune indemnité compensatrice ne peut être demandée par un agent titulaire démissionnaire ou révoqué lorsqu'il n'a pas pris ses congés. Ces dispositions, qui ne peuvent, en l'absence de toute précision en ce sens, être interprétées comme visant uniquement le cas d'un agent qui n'aurait volontairement pas souhaité solder ses congés, excluent ainsi toute indemnisation des congés qui n'auraient pu être pris par un agent titulaire démissionnaire ou révoqué en cours d'année, quel qu'en soit le motif, ce qui inclut nécessairement le cas de congés qui n'auraient pu être pris du fait de la maladie avant la fin de la relation de travail de l'agent concerné. Si le centre hospitalier universitaire de Toulouse fait valoir en défense que ces dispositions doivent être lues de manière combinée avec le point 2.12 de la même fiche, relatif à l'indemnisation des congés non pris en cas de cessation définitive d'activité, de maladie, d'inaptitude physique ou de décès, le point litigieux ne comporte cependant aucun renvoi à ce point 2.12. Par suite, en ce qu'elles excluent sans prévoir d'exception toute indemnisation des congés non pris par l'agent titulaire démissionnaire ou révoqué en cours d'année, les dispositions en litige sont, dans cette mesure, incompatibles avec les dispositions de l'article 7 de la directive et, par suite, illégales.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande à fin d'annulation des dispositions du guide de gestion du temps de travail en tant qu'il exclut, en son point 3.17 de la fiche n° 8, toute indemnisation des congés non pris d'agents titulaires démissionnaires ou révoqués en cours d'année.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

12. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent arrêt implique seulement la mise en conformité du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide de gestion du temps de travail au droit applicable tel qu'exposé au point 9. Il est enjoint au directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse d'y procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. En l'absence de dépens, les conclusions présentées par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne sur le fondement des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

14. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le centre hospitalier universitaire de Toulouse demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. D'autre part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 1901500 du 5 mai 2022 du tribunal administratif de Toulouse, ensemble le guide de gestion du temps de travail en tant qu'il exclut, en son point 3.17 de la fiche n° 8, toute indemnisation des congés non pris d'agents titulaires démissionnaires ou révoqués en cours d'année, sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse de procéder à la mise en conformité au droit applicable du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide de gestion du temps de travail dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne et au centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2024 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
M. Teulière, premier conseiller,
Mme Arquie, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 juillet 2024.

Le rapporteur,
T. Teulière

La présidente,

A. Geslan-Demaret

La greffière,
M-M. Maillat

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

2

N° 22TL21490

Analyse