

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

N° 24NC01479

COLLECTIVITE EUROPEENNE D'ALSACE

M. Durup de Baleine
Président-rapporteur

Audience du 11 décembre 2024
Décision du 18 décembre 2024

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nancy

Le président de la 5^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace a demandé au tribunal administratif de Strasbourg, d'une part, d'annuler la décision du 16 décembre 2021 par laquelle le président de la Collectivité européenne d'Alsace a rejeté sa demande du 27 octobre 2021 tendant à l'application des garanties minimales prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dès lors qu'une intervention aléatoire, permettant d'y déroger, est terminée et, d'autre part, d'enjoindre à la Collectivité européenne d'Alsace de fixer, dans le règlement spécifique à l'organisation du temps de travail, l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien en l'absence d'interventions aléatoires en cours ou d'activité relevant du titre I du décret n° 2002-259 du 22 février 2002, dans les 15 jours de la notification du jugement et sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 2200989 du 9 avril 2024, le tribunal administratif de Strasbourg, saisi de la demande présentée par le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace, a, d'une part, annulé cette décision du 16 décembre 2021, d'autre part, enjoint à la Collectivité européenne d'Alsace, dans le délai d'un mois à compter de la notification de ce jugement, de prévoir, dans le règlement spécifique à l'organisation du temps de travail des agents d'exploitation des routes, l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien lorsque la journée inclut une intervention aléatoire et, enfin, mis à la charge de la Collectivité européenne d'Alsace le versement au syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 6 juin 2024, et des mémoires en réplique et en duplique, enregistrés le 31 juillet 2024 et le 24 octobre 2024, la Collectivité européenne d'Alsace, représentée par la SCP Sensei Avocats, demande à la cour :

1°) de surseoir à l'exécution de ce jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 9 avril 2024 ;

2°) de mettre à la charge du syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête à fin de sursis à exécution du jugement n'est pas privée d'objet par les mesures prises en exécution du jugement ;
- il est urgent de prononcer le sursis à exécution du jugement ;
- il existe des moyens de nature à justifier l'annulation du jugement attaqué ;
- le jugement n'est pas suffisamment motivé, faute d'explicitier ce qui le conduit à considérer qu'en cas d'intervention aléatoire, il ne peut être dérogé aux garanties minimales et notamment la durée maximale quotidienne de travail de dix heures ;
- le jugement a statué ultra petita, dès lors que le syndicat revendiquait l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien en l'absence d'interventions aléatoires en cours et non, comme le décide le jugement, lorsque la journée inclut une intervention aléatoire ;
- il existe des moyens de nature à justifier l'annulation du jugement attaqué et le rejet des conclusions en annulation auxquelles il fait droit ;
- le tribunal a procédé à une interprétation erronée de la réglementation applicable au temps de travail des fonctionnaires territoriaux en cas d'intervention aléatoire ;
- les articles 9 et 10 du décret de 2002 permettent de déroger entièrement aux garanties minimales prévues par le décret de 2000, y compris la durée quotidienne maximale de travail de 10 heures ;
- seuls des garde-fous relatifs au repos quotidien et hebdomadaire peuvent être mis en place en cas d'intervention aléatoire ;
- les textes applicables autorisent qu'une intervention aléatoire conduise à une durée quotidienne de travail de plus de 10 heures à la condition que les règles relatives au repos quotidien fixées par l'article 9 du décret du 22 février 2002 soient respectées ;
- la dérogation peut porter sur le temps de travail journalier et l'amplitude journalière et seule la détermination des repos compensateurs est à prendre en compte ;
- subsidiairement, il y a lieu de prononcer le sursis à exécution du jugement en application de l'article R. 811-17 du code de justice administrative ;
- l'exécution du jugement risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables, eu égard à la désorganisation qu'elle entraîne d'ores et déjà ;
- les moyens énoncés dans la requête sont sérieux en l'état de l'instruction.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 juillet 2024, le 5 août 2024, le 29 octobre 2024 et le 12 novembre 2024, le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace, représenté par la SELARL Grimaldi et Associés, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête de la Collectivité européenne d'Alsace ;

2°) par la voie du sursis à exécution incident, d'ordonner le sursis à exécution du jugement en tant qu'il a interprété de manière trop restrictive les dispositions du décret n° 2002-259 du 22 février 2002 en estimant qu'en toute circonstance le temps de travail ne

pouvait dépasser 10 h de travail par jour, et non pas seulement à l'issue de l'intervention aléatoire et ce, au-delà de la demande de première instance ;

3°) d'enjoindre à la Collectivité européenne d'Alsace de fixer, dans le règlement spécifique à l'organisation du temps de travail des agents d'exploitation des routes, l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien en l'absence d'intervention aléatoire en cours ou d'activité relevant du titre I du décret n° 2002-259 du 22 février 2002, dans les quinze jours de la notification de l'ordonnance à intervenir et ce, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la Collectivité européenne d'Alsace le versement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement n'est pas entaché de l'erreur de droit ou de l'erreur d'interprétation dont lui fait grief la requête ;
- le jugement est affecté d'une irrégularité, dès lors qu'il a statué ultra petita ;
- le titre II du décret du 22 février 2022 permet de déroger à l'ensemble des garanties minimales, y compris à l'amplitude maximale de la journée de travail, pendant le seul temps de l'intervention aléatoire, mais pas au-delà ;
- un appel incident a été présenté contre le jugement du 9 avril 2024.

Par une lettre du 29 octobre 2024, les parties ont, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, été informées que la décision à rendre paraît susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions incidentes de sursis à exécution présentées par le syndicat Force ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace, l'article R. 811-15 du code de justice administrative n'étant pas applicable à un intimé ayant présenté des conclusions d'appel incident et un délai de huit jours a été fixé pour présenter des observations sur le moyen communiqué.

Vu :

- la requête n° 24NC01459 enregistrée le 4 juin 2024 par laquelle la Collectivité européenne d'Alsace demande d'annuler le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 9 avril 2024 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ;
- le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ;
- le décret n° 2002-259 du 22 février 2002 ;
- le décret n° 2007-22 du 5 janvier 2007 ;
- 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. Durup de Baleine,
- les observations de Me Camion, avocat de la Collectivité européenne d'Alsace ;

- les observations de M. Odermatt, secrétaire général du syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article R. 222-25 du code de justice administrative : « *Les affaires sont jugées soit par une chambre siégeant en formation de jugement, soit par une formation de chambres réunies, soit par la cour administrative d'appel en formation plénière, qui délibèrent en nombre impair. / Par dérogation à l'alinéa précédent, le président de la cour ou le président de chambre statue en audience publique et sans conclusions du rapporteur public sur les demandes de sursis à exécution mentionnées aux articles R. 811-15 à R. 811-17* ».

2. Aux termes de l'article R. 811-15 du même code : « *Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement* ».

3. Aux termes de l'article R. 811-17 du même code : « *Dans les autres cas, le sursis peut être ordonné à la demande du requérant si l'exécution de la décision de première instance attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux en l'état de l'instruction* ».

4. Par une délibération du 25 octobre 2021, la commission permanente de la Collectivité européenne d'Alsace a approuvé le règlement spécifique du temps de travail applicable aux agents des routes de la collectivité européenne d'Alsace à partir du 1^{er} novembre 2021.

5. L'article 4.1 du règlement spécifique à l'organisation du temps de travail des agents d'exploitation des routes de la Collectivité européenne d'Alsace prévoit que l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales auxquelles il n'est pas possible de déroger, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, sur décision du directeur des routes, des infrastructures et des mobilités ou du cadre d'astreinte. Ces garanties minimales concernent tant les durées maximales de service que les périodes de repos. Elles sont celles prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et la magistrature. Au nombre d'entre elles figure celle selon laquelle la durée quotidienne de travail ne peut excéder dix heures.

6. Cet article 4.1 ajoute que certaines situations ou activités, énumérées à l'article 4.2, peuvent conduire à déroger à certaines garanties minimales. Quant aux interventions aléatoires, cet article 4.2 est ainsi rédigé : « *Une intervention aléatoire est une action destinée à répondre à un événement incertain ou imprévisible, survenant de façon soudaine, qui requiert une action immédiatement nécessaire pour assurer la continuité du service ou la protection des personnes et des biens. Les interventions de viabilité hivernale dont les modalités d'organisation sont indiquées dans le Dossier d'Organisation de la Viabilité Hivernale (DOVH), relèvent des interventions aléatoires. / Une intervention aléatoire peut conduire à déroger à l'intégralité des garanties minimales, y compris la durée hebdomadaire maximale. Seuls les temps de repos sont observés. Par principe, la durée maximale de travail ne pourra pas dépasser 15 heures par jour et 60 heures par semaine.* ».

7. En vertu de l'article 1 du décret n° 2007-22 du 5 janvier 2007 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels exerçant des compétences transférées aux collectivités territoriales en application des articles 18, 19, 30 et 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sont applicables aux agents d'exploitation des routes de la Collectivité européenne d'Alsace les dispositions des articles 8 à 10, en formant le titre II, du décret du 22 février 2002 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

8. Par une lettre du 26 octobre 2021, le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace a demandé au président de cette collectivité de « revenir à l'application des garanties minimales prévues au décret 2000-815 dès lors que l'intervention aléatoire, fait générateur permettant d'y déroger, est terminée. ». Il ne ressort pas de cette lettre, non plus que des observations présentées à l'occasion de l'audience, que le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace devrait être regardé comme ayant entendu demander la modification des dispositions de l'article 4-2 précité selon lesquelles « *Une intervention aléatoire peut conduire à déroger à l'intégralité des garanties minimales, y compris la durée hebdomadaire maximale. Seuls les temps de repos sont observés. Par principe, la durée maximale de travail ne pourra pas dépasser 15 heures par jour et 60 heures par semaine.* ». Par une décision du 16 décembre 2021, le président de la Collectivité européenne d'Alsace a rejeté cette demande du 26 octobre 2021.

9. Le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler, pour excès de pouvoir, cette décision du 16 décembre 2021 et d'enjoindre à la Collectivité européenne d'Alsace de fixer, dans le règlement spécifique à l'organisation du temps de travail des agents d'exploitation des routes, l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien en l'absence d'interventions aléatoires en cours ou d'activité relevant du titre I du décret n° 2002-259 du 22 février 2002, dans un délai de quinze jours et sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

10. Par le jugement du 9 avril 2024 dont la Collectivité européenne d'Alsace a relevé appel et dont, dans la présente instance, elle demande à la cour d'en ordonner le sursis à exécution, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la décision du 16 décembre 2021 et enjoint à cette collectivité, dans le mois de la notification de ce jugement, de prévoir, dans le règlement spécifique à l'organisation du temps de travail des agents d'exploitation des routes, l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien lorsque la journée inclut une intervention aléatoire.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution présentées par la Collectivité européenne d'Alsace :

11. Le moyen tiré de ce que, comme le soutient la Collectivité européenne d'Alsace et que le fait d'ailleurs aussi valoir le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace, la survenance d'une intervention aléatoire permet, conformément aux dispositions combinées du a) du II du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et du titre II (articles 8 à 10) du décret n° 2002-259 du 22 février 2002, de déroger à la garantie minimale d'une durée quotidienne de travail ne pouvant excéder dix heures prévue au deuxième alinéa du I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 – sans préjudice, le cas échéant et compte tenu des articles 9 et 10 du décret du 22 février 2002, du droit pour l'agent de

bénéficiaire d'un repos lorsqu'il est constaté qu'à l'issue de l'intervention aléatoire sa durée quotidienne de travail a conduit à excéder cette durée de dix heures, la durée de service nécessitée par l'intervention aléatoire étant incluse quant à savoir si cette durée de dix heures se trouve ou non excédée à l'issue de cette intervention -, paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation, et par suite à fin d'injonction, accueillies par ce jugement. Dans ces conditions, il y a lieu d'ordonner le sursis à l'exécution du jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 9 avril 2024.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution incident présentées par le syndicat Force Ouvrières des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace :

12. Le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace, qui ne fonde pas ses conclusions à fin de sursis à exécution incident sur les dispositions de l'article R. 811-17 du code de justice administrative, les fonde dès lors sur celles de l'article R. 811-15 de ce code.

13. Il résulte des termes mêmes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative que la juridiction d'appel ne peut ordonner le sursis à exécution du jugement qu'à la demande de l'appelant. Alors même que, dans l'instance au fond n° 24NC01459, le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace a présenté des conclusions qu'il présente comme d'appel incident, il n'a pas, pour l'application de cet article R. 811-15, la qualité d'appelant. En outre, ce syndicat ne soutient pas, à l'appui de ces conclusions à fin de sursis à exécution incident, qu'il y aurait lieu, outre d'annuler ou de réformer le jugement du 9 avril 2024, de rejeter des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement, conclusions qui auraient été présentées par ce syndicat lui-même devant les premiers juges et qu'il serait, alors, sans intérêt à contester en appel qu'il y aurait été fait droit.

14. En outre, l'appel incident n'est recevable et ne présente un caractère incident qu'à la condition d'être dirigé contre d'autres dispositions de la décision des premiers juges que celles contre lesquelles est dirigé l'appel principal. Or, alors que la requête de la Collectivité européenne d'Alsace tend à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'entier dispositif du jugement du 9 avril 2024, les conclusions que le syndicat Force Ouvrière des personnels de la Collectivité européenne d'Alsace présente comme incidentes tendent à ce qu'il soit sursis à exécution de l'article 2 du jugement, en tant qu'il a enjoint à la collectivité de prévoir « l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien lorsque la journée inclut une intervention aléatoire », et non de prévoir « l'impossibilité pour les agents de dépasser 10 h de travail quotidien en l'absence d'interventions aléatoires en cours ou d'activité relevant du titre I du décret n° 2002-259 ». Il en résulte que ces conclusions présentées comme incidentes sont dirigées contre une partie du dispositif du jugement contre laquelle est également dirigé l'appel principal. Dès lors, elles ne constituent pas des conclusions incidentes.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. / (...)* ». Aux termes de

l'article L. 911-3 du même code : « *La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* ».

16. La présente décision, qui décide seulement qu'il est provisoirement sursis à l'exécution du jugement du 9 avril 2024, n'implique pas nécessairement que la Collectivité européenne d'Alsace prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé. Dès lors, les conclusions à fin d'injonction sous astreinte que présente le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace ne sauraient être accueillies.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la Collectivité européenne d'Alsace, qui n'a pas dans la présente instance la qualité de partie perdante, le versement de la somme que demande le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace à ce titre. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions que présente la Collectivité européenne d'Alsace au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : Jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête formée par le Collectivité européenne d'Alsace contre le jugement du tribunal administratif de Strasbourg n° 2200989 du 9 avril 2024, il sera sursis à l'exécution de ce jugement.

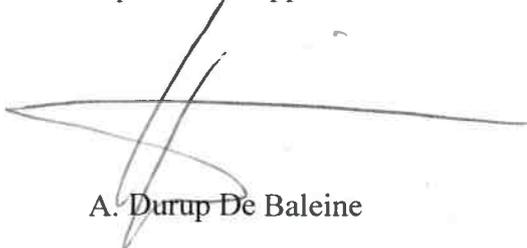
Article 2 : Les conclusions présentées par la Collectivité européenne d'Alsace et le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la collectivité européenne d'Alsace et au syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 décembre 2024.

Le président-rapporteur



A. Durup De Baleine

Le greffier



A. Betti

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin en ce qui le concerne, et 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,

A. Betti