

SCP FOUSSARD -FROGER  
Avocat au Conseil d'Etat  
et à la Cour de cassation  
114 boulevard Raspail  
75006 PARIS  
Tél. : 01.45.44.61.16  
Fax. : 01.45.44.52.02

## COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

### REQUETE

#### sur déferé - suspension

POUR : **La Ville de Paris**, représentée par sa Maire en exercice, dont les bureaux sont en l'hôtel de ville, place de l'hôtel de ville, à Paris 4<sup>ème</sup> (75004), et la direction des ressources humaines, dont les bureaux sont 2 rue Lobau, à Paris 4<sup>ème</sup> (75004)

Appelante  
SCP Foussard-Froger

CONTRE : **Une ordonnance n°2121032 du 25 octobre 2021**, par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a, statuant sur le fondement du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales, à la demande du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, suspendu l'exécution du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2022, à compter de cette date et jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond.

\* \* \*  
\*

La Ville de Paris défère l'ordonnance susvisée à la censure de la Cour administrative d'appel de Paris, en tous les chefs qui lui font grief, par les moyens de droit et dans les circonstances de fait ci-après.

## FAITS

### I.-

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, prévu à l'article 72 de la Constitution, il appartient au conseil municipal de régler l'organisation des services communaux et, notamment, de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel communal (CE, 10 octobre 1990, *Corep Seine-et-Marne c/ Commune de Montereau Fault-Yonne*, req. n°63761, au Rec. T., pp. 617 et 618).

Les dispositions de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 *modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, ajouté par l'article 21 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 *relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale*, ont pour seul objet d'encadrer l'exercice par les collectivités territoriales des compétences qu'elles détiennent en matière de définition, de durée et d'aménagement du temps de travail de leurs agents (CE, 19 décembre 2007, *CCAS de L'Aiguillon-sur-Mer*, req. n°296.745).

Pour tenir compte de cette compétence de principe des organes délibérants des collectivités territoriales, dont il est précisé qu'ils fixent les règles relatives au temps de travail « *en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités* » (article 7-1, alinéa 1<sup>er</sup>), la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 avait prévu que les régimes de temps de travail mis en place antérieurement à son entrée en vigueur pouvaient être maintenus par décision de l'organe délibérant de la collectivité (article 7-1, alinéa 3 issu de la loi du 3 janvier 2001).

Pour la Ville de Paris, les dispositions introduites par la loi du 3 janvier 2001<sup>1</sup> ne sont entrées en vigueur que le 7 février 2003, date de la publication du décret n°2003-96 du 5 février 2003, qui a modifié le décret n°94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux administrations parisiennes*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Et le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour son application.

<sup>2</sup> Cette entrée en vigueur différée pour les administrations parisiennes résultait de l'application de l'article 4 du décret du 24 mai 1994, qui porte une disposition dite de « cristallisation », laquelle fige temporairement l'application de la loi du 26 janvier 1984 à la Ville de Paris, afin d'octroyer à cette dernière un délai lui permettant de mettre ses éléments statutaires spécifique en conformité avec les évolutions de la loi. Ainsi, l'article 4 du décret du 24 mai 1994 rendait la loi du 26 janvier 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 1997* » et ce n'est qu'avec le décret n°2003-96 du 5 février 2003 que cette date de référence a évolué, rendant la loi du 26 janvier 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001* ».

Par conséquent, c'est antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, pour les administrations parisiennes, que par deux délibérations et 2001 DRH 8<sup>3</sup> et 2001 DRH 39 du 10 juillet 2001<sup>4</sup>, le Conseil de Paris siégeant respectivement en formation de conseil général et de conseil municipal, a approuvé le « *protocole d'accord-cadre relatif à l'aménagement / réduction du temps de travail et à l'amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail des agents et de la mairie et du département de Paris* ». De sorte que, ce protocole d'accord-cadre antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pour la Ville de Paris a été maintenu pour l'ensemble de ses agents sur le fondement du troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 3 janvier 2001.

## II.-

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* a modifié l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, en abrogeant la possibilité pour les collectivités territoriales de maintenir en application les régimes de temps de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 prévoit ainsi que « *les collectivités territoriales (...) ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposent d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant leur définition* ».

Ces dispositions législatives ont été rendues applicables aux administrations parisiennes par le XIX de l'article 94 de la loi du 6 août 2019. De sorte que, conformément à ces dispositions, la Ville de Paris disposait d'un délai d'un an, à compter du renouvellement du Conseil de Paris intervenu à l'issue des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020 pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de ses agents, sur la base d'un cycle annuel de 1 607

<sup>3</sup> [http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display\\_document&id\\_document=47023&items\\_per\\_page=20&sort\\_name=&sort\\_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance\\_string%3AJUILLET%202001](http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display_document&id_document=47023&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance_string%3AJUILLET%202001)

<sup>4</sup> [http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display\\_document&id\\_document=62612&items\\_per\\_page=20&sort\\_name=&sort\\_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance\\_string%3AJUILLET%202001](http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display_document&id_document=62612&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance_string%3AJUILLET%202001)

heures – tel que ce cycle a été prévu par les décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 *pris pour l'application de l'article 7-1 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale*, dont les articles 1 et 2 renvoient aux articles 1 et 2 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 *relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature*.

A l'issue du délai d'un an qui lui était imparti, et après un temps nécessaire de concertation avec les organisations syndicales, par une **délibération 2021 DRH 39 des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021**, le Conseil de Paris a approuvé le règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, lequel fixe un cadre de travail général applicable à toutes les directions.

Les deuxième et troisième alinéas du point 6.1 du règlement précisent que ce règlement devait être complété par des délibérations déclinant le nouveau régime du temps de travail en cycles de travail pour chaque direction : *« avant l'entrée en vigueur du présent document, les différentes annexes font l'objet d'une nouvelle délibération destinée à intégrer les choix des directions en matière de cycles de travail et d'identification des métiers bénéficiant d'un temps d'habillage, de déshabillage et de douche / A la suite de l'adoption des cycles de travail par le Conseil de Paris, la secrétaire générale prend, sur proposition de la direction des ressources humaines, un arrêté précisant, pour chaque cycle ayant été délibéré, les modalités précises du fonctionnement du cycle (enchaînement des journées, horaires de prise et fin de service, pause méridienne, temps d'habillage et de déshabillage, etc.) »*.

La délibération arrêtant les cycles de travail par direction devait être soumise au Conseil de Paris du mois de novembre 2021.

### III.-

En effet, par lettre du 29 juillet 2021, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a formé un recours gracieux auprès de la Ville de Paris à l'encontre de la délibération 2021 DRH 39 portant approbation du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, auquel la Ville de Paris a répondu par une lettre du 11 août 2021.

Par sa lettre, la Ville de Paris a, d'une part, levé une ambiguïté qui portait sur l'intégration à l'annexe 4 du règlement d'un amendement 146 bis et, d'autre part, apporté des précisions en réponse aux observations du Préfet de Paris, en rejetant son recours gracieux sur les deux dispositions dont il contestait la légalité, à savoir, d'une part, la sujétion spéciale « ville capitale » instituée au point

1.5.2 du règlement et, d'autre part, les modalités d'entrée en vigueur échelonnées pour certains agents de la Ville de Paris mentionnées aux alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement.

Le Préfet de Paris, considérant que les deux séries de dispositions susvisées étaient illégales, a saisi le tribunal administratif de Paris d'un déféré préfectoral. Sur le fondement des dispositions du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales, il sollicite par ailleurs la suspension du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement concernant le temps de travail des personnels de la Ville de Paris adopté par la délibération 2021 DRH 39 des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021.

Par une ordonnance du 25 octobre 2021 (*production n°1*), le juge des référés du tribunal administratif de Paris a fait droit à la demande du Préfet de Paris en suspendant l'exécution du point 1.5.2 et des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2022, à compter de cette date et jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond – en conséquence de quoi le projet de délibération déclinant le règlement en cycles de travail par directions a dû être retiré de l'ordre du jour du Conseil de Paris du mois de novembre, les cycles devant désormais intégrer la suspension de la sujétion spéciale « ville capitale ».

Prenant acte des difficultés suscitées par cette mesure de suspension pour l'entrée en vigueur des nouveaux cycles de travail à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le juge des référés a explicitement invité la Ville de Paris à se rapprocher du Préfet de Paris (point n°14). Ce que la Ville de Paris a fait par une lettre du 28 octobre 2021 (*production n°2*), en vain puisque le Préfet de Paris, tout en indiquant formellement être à sa disposition, s'est en pratique borné à lui rappeler les termes de l'ordonnance de référé par une lettre datée du 3 novembre et a rejeté tout régime transitoire (*production n°3*).

C'est dans ce contexte que, par la présente requête, la Ville de Paris interjette appel de l'ordonnance de référé du 25 octobre 2021 (*production n°1*).

\* \* \*  
\*

## DISCUSSION

### Sur la recevabilité du déferé suspension

#### IV.-

**Le juge des référés a commis une erreur de droit en considérant que la demande de suspension présentée par le Préfet de Paris était recevable, alors qu'il résulte de ses propres constatations que le règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris n'entrera pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et qu'il n'est pas possible pour un préfet de solliciter la suspension d'un acte qui n'est pas encore en vigueur.**

Aux termes de l'article L.554-1 du code de justice administrative, les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales.

Le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués parait, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois* ».

La procédure du déferé-suspension a succédé à la procédure de demande de sursis à exécution qui était prévue par le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 46 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

Le texte était rédigé dans des termes identiques aux dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales. Il disposait que : « *le représentant de l'Etat dans le département peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête parait, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation, de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois (...)* ».

Or, sous l'empire de la loi du 2 mars 1982, il a été considéré que le juge administratif ne pouvait ordonner le sursis à exécution d'une décision qui lui était déferée que si cette décision était exécutoire (CE, 1<sup>er</sup> février 1989, req. n°92875).

Et l'on sait que l'acte d'une collectivité territoriale n'est pas exécutoire tant qu'il n'est pas effectivement entré en vigueur (v. en ce sens CE, 2 avril 2021, req. n°427.736, qui déduit l'absence de caractère exécutoire de l'absence d'entrée en vigueur).

La solution s'explique par la circonstance qu'en cas de demande de suspension présentée par le représentant de l'Etat, il n'y a pas lieu de rechercher si la condition tenant à l'urgence est ou non remplie (v. pour un rappel CE, 23 avril 2003, *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, req. n°251.946).

#### V.-

En l'espèce, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, selon lesquelles les nouvelles dispositions du règlement du temps de travail des agents des collectivités locales doivent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier qui suit la date de leur adoption, le point 6.1 du règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris prévoit qu'il entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le juge des référés du tribunal administratif de Paris, dans l'ordonnance attaquée, l'a constaté. Pour néanmoins considérer que la demande de suspension était recevable, il a assimilé le caractère exécutoire de la délibération à son entrée en vigueur (point n°5 de l'ordonnance).

Ce faisant, il a commis une erreur de droit. En effet, et ainsi qu'il résulte de la jurisprudence précédemment rappelée, le caractère exécutoire d'un acte d'une collectivité territoriale se confond pas avec la date de son entrée en vigueur. L'acte est exécutoire, conformément aux articles L.2131-1 et L.2131-2, rendus applicables à la Ville de Paris par l'article L.2511-1 du même code, dès lors qu'il a été transmis au contrôle de légalité et publié. Il n'entre en vigueur qu'à compte de la date prévue à cet effet par l'acte lui-même.

Le juge des référés, en réalité, l'a lui-même admis en creux, puisqu'il a précisé que les dispositions en cause du règlement étaient suspendues à compter de son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (article 2 de l'ordonnance), tout en invitant la Ville de Paris, ainsi placée dans l'impossibilité d'adopter ses cycles de travail par une suspension différée, à se rapprocher de la préfecture (point n°14 de l'ordonnance).

La requête en déferé suspension était irrecevable et l'ordonnance attaquée, de ce chef déjà, doit être annulée.

\*

### Sur le dispositif transitoire

#### VI.-

**En premier lieu**, le juge des référés a commis une erreur de droit, ou à tout le moins d'appréciation, en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité du 4<sup>ème</sup> alinéa du point 6.1 du règlement, qui prévoit une entrée en vigueur échelonnée de certains cycles de travail entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 1<sup>er</sup> juillet 2022, à raison du temps nécessaire au paramétrage du logiciel de gestion du temps de travail pour 5.000 agents soumis à des cycles complexes, alors que la mise en œuvre échelonnée n'est pas contraire aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 et est, au demeurant, opérationnellement inévitable.

**En droit**, la loi du 6 août 2019 n'interdit pas l'aménagement d'une période transitoire par une mise en œuvre progressive, dès lors que cette période débute bien au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le I de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, en son 1<sup>er</sup> alinéa, a prévu que les collectivités territoriales disposaient « *d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes* » pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents, en précisant qu'une fois adoptées « *ces règles entrent en application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant leur définition* », soit le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Prévoir que les nouvelles règles issues du nouveau règlement du temps de travail « *entrent en application le 1<sup>er</sup> janvier [2022]* » n'interdit nullement d'organiser une mise en application échelonnée, dans un cadre transitoire bien défini, dès lors évidemment que cette période transitoire débute effectivement le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et n'apparaît pas manifestement déraisonnable.

Au contraire, le principe de sécurité juridique postule la mise en place de dispositifs transitoires. En effet, le délai d'un an laissé aux collectivités territoriales pour adopter un nouveau règlement était particulièrement contraint, compte tenu du temps nécessaire pour mener à bien un dialogue social

indispensable avec les organisations syndicales, s'agissant d'organiser un élément aussi structurant pour la vie d'une collectivité territoriale<sup>5</sup>.

En réalité, à suivre l'interprétation de la loi retenue par le juge des référés, prohibant un dispositif transitoire après le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les collectivités territoriales auraient seulement eu la possibilité de prévoir un dispositif transitoire s'achevant au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Ce qui aurait impliqué, en pratique, de débiter la mise en œuvre du nouveau règlement avant cette échéance. Or, une telle mise en œuvre n'était nullement induite par l'article 47. Plus encore, elle aurait été dans de très nombreux cas, pour les collectivités territoriales importantes, pratiquement impossible, compte tenu du calendrier déjà extrêmement contraint prévu par la loi pour adopter le nouveau règlement.

L'autre alternative aurait été de ne prévoir aucun dispositif transitoire, ce qui procède d'une pétition de principe d'évidence incompatible avec la réalité opérationnelle des changements induits par une réforme des cycles de travail. Une telle interprétation du texte, nullement conforme à sa lettre, aurait en réalité pour effet de le rendre inapplicable.

## VII.-

D'autant que, à ce cadre temporel particulièrement strict, se sont attachées **deux circonstances particulières**, l'une spécifique à la Ville de Paris, l'autre conjoncturelle, dont le juge des référés ne pouvait faire abstraction au titre des éléments de contexte.

D'une part, comme il a été précédemment rappelé, l'article 4 du décret du 24 mai 1994 *relatif aux administrations parisiennes* comporte une clause de cristallisation ayant pour objet de laisser à la Ville de Paris le temps nécessaire à l'adaptation des statuts de ses personnels aux évolutions générales de la législation sur la fonction publique, de sorte qu'il existe habituellement un décalage dans le temps quant à l'entrée en vigueur des réformes de la fonction publique entre les collectivités territoriales de droit commun et la Ville de Paris.

Cette donnée n'a en l'occurrence pas été prise en compte par le législateur, lorsqu'il a adopté la loi du 6 août 2019, puisque son article 94.XIX a

---

<sup>5</sup> A cet égard, il n'est pas exact d'affirmer, comme l'a fait la Ministre de la transformation et de la fonction publiques, dans sa lettre du 29 avril 2021 (*production adverse TA n°4*), que les collectivités territoriales ont disposé d'un délai de deux ans et demi à compter de la promulgation de la loi. Le texte est clair sur le fait que la réforme devait être adoptée dans l'année suivant le renouvellement général de l'assemblée exécutive, pour une raison aisément compréhensible : il est difficilement concevable d'organiser en fin de mandat une réforme aussi structurante.

prévu que les nouvelles dispositions issues de ce texte, en ce donc compris l'article 47, étaient immédiatement applicables à la Ville de Paris. Si la Ville de Paris n'a pu que prendre acte du choix du législateur, c'est un élément qui ne pouvait être perdu de vue pour apprécier les modalités de mise en œuvre d'une réforme structurante qui, habituellement, donne lieu à une mise en œuvre différée.

D'autre part, faut-il le rappeler, la crise sanitaire de la Covid-19 a induit un confinement généralisé de la population et des agents publics au mois de mars 2020, avec une obligation de mettre en place des conditions de télétravail qui ont fortement impacté la bonne exécution des tâches confiées aux différentes administrations et collectivités territoriales, lesquelles ont dû, tout à la fois mettre en place une nouvelle organisation du travail et faire face aux besoins induits par la crise, avec une sur-sollicitation des services publics et de leurs agents.

Dans ce cadre, il est aisé de concevoir que les négociations avec les organisations syndicales ont été impactées, avec de nombreuses rencontres entre l'exécutif parisien et les organisations syndicales rendues plus compliquées à tenir. Ce sont 14 réunions sur le temps de travail qui ont été organisées avec les syndicats représentatifs au niveau central préalablement à la tenue du comité technique central, dont 4 présidées par Monsieur Antoine Guillou, adjoint à la Maire de Paris en charge des ressources humaines, du dialogue social et de la qualité du service public (*production TA n°1*). À ces réunions, s'ajoutent les dizaines de réunions préparant les Comités techniques de directions.

C'est d'ailleurs sans doute cet élément qui a conduit la Ministre de la fonction et de la transformation publiques à accéder à la demande de la Ville de Paris d'étudier une demande de report de la date limite d'adoption de la délibération (*production adverse TA n°4*) - ce qui, en pratique, a conduit la Ville de Paris à arrêter le dispositif de la réforme en deux temps : elle a d'abord, dans le délai d'un an prévu par l'article 47 de la loi du 6 août 2019, adopté le règlement général du temps de travail applicable aux agents de la Ville de Paris, avant de soumettre les cycles de travail déclinés par directions au Conseil de Paris – présentation qui était prévue au mois de novembre 2021 mais a été rendue impossible par la suspension.

### VIII.-

**En l'espèce**, conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019, le premier alinéa du point 6.1 du règlement précise que le règlement en litige de la Ville de Paris entrera en vigueur à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Ce n'est qu'à titre incident, et pour faire face à une nécessité opérationnelle, que le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 6.1 prévoit que « *les nouveaux cycles de travail entrent en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2022, dès lors que leur paramétrage est effectif dans l'outil de gestion des temps Chronotime* ».

La disposition a simplement pour objet d'anticiper, pour l'encadrer, une contrainte opérationnelle et technique : la disposition ne diffère pas la mise en œuvre du nouveau cadre relatif au temps de travail ; elle inclut seulement, pour le limiter, le temps de préparation nécessaire à sa mise en œuvre effective totale.

À ce titre, il est explicitement précisé au 4<sup>ème</sup> alinéa que ce sont « les nouveaux cycles » de travail qui entrent en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2022, le reste des dispositions entrant donc en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Précisément, cet échelonnement ne concerne pas tous les agents de la Ville de Paris, mais seulement 5.000 d'entre eux<sup>6</sup>, soumis à des cycles de travail complexe qui supposent de paramétrer le logiciel de gestion du temps de travail, *Chronotime*.

Encore est-il précisé que cette entrée en vigueur a lieu « *dès que leur paramétrage est effectif dans l'outil de gestion des temps Chronotime* ». Il s'agit donc d'une mesure d'entrée en vigueur qui prévoit son effectivité le plus vite possible et qui n'a pas pour objet de différer dans le temps la mise en œuvre du nouveau règlement, mais au contraire de borner la mise en œuvre des mesures nécessaires à son application effective.

## IX.-

En vain le préfet suggérait-il, dans ses écritures de première instance, que la Ville de Paris aurait dû se préoccuper de l'adaptation de son outil de gestion des temps *Chronotime* avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

D'abord, pour les raisons précédemment évoquées, la durée du délai imparti pour l'adoption du nouveau règlement n'était pas suffisante.

Ensuite, et en tout état de cause, sauf à perdre de vue ou négliger une donnée essentielle du débat, il est à retenir que l'incrémentation du passage aux 1607 heures de travail sous *Chronotime* ne pourra être opérée qu'une fois les délibérations relatives à l'adoption des cycles de travail adoptées. En effet,

---

<sup>6</sup> Concrètement, la mise en application immédiate de l'ensemble des dispositions du règlement concerne 43 000 agents de la Ville de Paris, dont les 12 000 agents dits à l'horaire variable, sur les 52 000 agents qu'elle compte, soit 82,7% de ses effectifs.

l'évolution du règlement du temps de travail consécutif à la loi du 6 août 2019 entraîne deux types d'impacts techniques, qui ne pouvaient être anticipés dès l'adoption de la loi, dès lors qu'ils découlent des choix de gestion opérés par le Conseil de Paris et délibérés au mois de juillet 2021, qui devaient être déclinés au mois de novembre 2021.

Il s'agit, d'une part, d'évolutions impliquant de modifier le logiciel lui-même - mise en place de la monétisation du compte épargne-temps par exemple -, qui ont été précisées et commandées à un prestataire parallèlement à l'élaboration et à l'adoption du règlement au mois de juillet 2021, ces évolutions devant être effectives dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022, puisqu'elles ne pouvaient raisonnablement et matériellement être anticipées.

Mais il s'agit aussi, et d'autre part, du paramétrage dans l'outil des nouveaux horaires découlant des nouveaux cycles de travail qui devaient être délibérés au mois de novembre 2021. Il était impossible d'anticiper le paramétrage des horaires tant qu'ils n'ont pas été arrêtés par le Conseil de Paris, après la nécessaire concertation avec les organisations syndicales dont la Ministre a elle-même admis qu'elle était indispensable.

Ces paramétrages, par construction, n'ont donc pas encore pu débuter. Le projet de délibération qui devait être soumis au Conseil de Paris du mois de novembre 2021 comportait plus de deux cents cycles de travail, qui représentant environ 1.200 fiches de paramétrage horaire à créer dans le logiciel *Chronotime* (pour les directions gérées dans cet outil), et ce, afin de décliner les différents plannings possibles par cycle, ainsi que leurs déclinaisons pour tenir compte des temps partiels. La Ville de Paris mobilise d'importants moyens pour mettre en œuvre au plus vite ces paramétrages, par le biais d'un contrat de prestations informatiques.

C'est pourquoi, les paramétrages devant nécessairement être induits progressivement, elle a considéré que 5.000 agents dont les cycles sont complexes seraient concernés par ce temps incompressible nécessaire aux paramétrages et à l'adaptation des nouveaux outils informatiques.

Ce dispositif transitoire ne procédait donc d'aucune illégalité :

- en droit, il n'est pas contraire aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, puisque le règlement entrera bien en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022, sans préjudice des modalités de mise en œuvre concrètes, échelonnées pour 5 000 agents aux

horaires variables et complexes entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet 2022 ;

- en fait, cette mise en œuvre progressive se fait sur une durée limitée, ne concerne que 5 000 agents qui se trouvent dans une situation particulière du fait de leurs cycles de travail atypiques, cycles de travail qui requièrent davantage de temps pour leur enregistrement dans le logiciel de gestion, logiciel qui permettra d'assurer une application strictement égale de la réglementation à l'ensemble des agents de la Ville de Paris.

À tous points de vue, et conformément à l'objectif de préserver le bon fonctionnement du service public, le juge des référés a commis une erreur de droit, quant à l'interprétation de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, et en tout cas une erreur d'appréciation, eu égard au contexte exceptionnel – notamment sanitaire – dans lequel le nouveau régime du temps de travail a dû être adopté, en décidant que la Ville ne pouvait adopter un régime transitoire, d'une durée au demeurant brève, pour prendre en compte la nécessité d'incrémenter dans son logiciel de gestion les nouveaux cycles de travail complexes.

**X.-**

**En deuxième lieu, c'est par une même erreur de droit et d'appréciation que le juge des référés a retenu que pesait également un doute sérieux sur la légalité des dispositions du 5<sup>ème</sup> alinéa du point 6.1 du règlement, s'agissant de l'entrée en vigueur des nouveaux cycles de travail le 1<sup>er</sup> septembre 2022 pour 3.885 agents sur les 11.000 relevant de la direction des affaires scolaires.**

Si les agents publics sont soumis à un régime statutaire et ne bénéficient d'aucun droit acquis au maintien de leur situation, il n'en reste pas moins que les dispositions législatives les concernant doivent nécessairement être interprétées en cohérence avec le principe de sécurité juridique (CE, Ass., 24 mars 2006, *Soc. KPMG*, req. n°288.460 ; CE, Sect., 13 décembre 2006, *Mme Lacroix*, req. n°287.845).

À titre d'exemple, il a été jugé que la sécurité juridique interdit de modifier la composition d'un organe en cours de mandat, au risque sinon de perturber le bon fonctionnement du service public (v., à propos de l'interdiction de modification de la composition du conseil d'administration d'un établissement public en cours de mandat, et de sa nécessaire entrée en vigueur à compter du prochain renouvellement CE, 13 décembre 2006, *Réseau Ferré de France*, req. n°296.011, au Rec.). Par analogie, l'entrée en vigueur d'un texte instituant de

nouveaux cycles de travail ne doit pas intervenir en cours de cycle si le bon fonctionnement du service risque d'en être perturbé.

Dans ce cadre, les dispositions législatives relatives au temps de travail des agents publics doivent être interprétées en combinaison, ou à la lumière, des dispositions législatives propres à certains secteurs, dès lors qu'elles peuvent avoir une incidence sur l'organisation du temps de travail.

Tel est le cas de l'article L.521-1 du code de l'éducation qui rappelle que la scolarité est organisée en cycles et précise que le calendrier national est arrêté par période de trois années par le ministre de l'éducation nationale.

Lorsque la Ville de Paris a adopté son nouveau règlement du temps de travail, elle ne pouvait pas faire abstraction de ces dispositions législatives qui encadrent l'exercice de leurs activités par 3.885 agents relevant de la direction des affaires scolaires.

Ce qui l'a conduite, conformément au principe rappelé au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 7.1 de la loi du 26 janvier 1984, selon lequel les modalités de temps de travail restent définies par l'assemblée délibérante, pourvu que soient respectées les dispositions législatives et réglementaires, à prévoir au 5<sup>ème</sup> alinéa du point 6.1 du règlement que « *les cycles de la direction des affaires scolaires qui ne peuvent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022* ».

D'une part, et comme pour le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 6.1, il faut relever que le Conseil de Paris a pris soin de limiter au maximum l'aspect transitoire de cette modalité d'entrée en vigueur. Elle ne vise que les « *cycles de la direction des affaires scolaires* », et, parmi ces cycles, uniquement ceux qui ne peuvent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Précisément, sont visés les cycles suivants :

- horaires variables pour les adjoints éducatifs Action collégien (35 agents) ;
- adjoints techniques des établissements d'enseignement (hors EMOP), soit 750 agents environ relevant des spécialités entretien sans restauration, entretien avec restauration, maintenance des bâtiments et les agents d'accueil logés ;

- les adjoints d'animation et d'action sportive, représentant 2 100 titulaires et 1 000 contractuels ;
- soit un nombre d'agents limité au regard des 11.000 agents qui relèvent de la DASCO.

D'autre part, cette entrée en vigueur du nouveau cycle de travail à compter de la prochaine rentrée scolaire s'explique aisément par le lien qui existe entre les agents de cette direction et les agents qui exercent leur mission au ministère de l'éducation nationale.

En effet, les adjoints éducatifs d'Action collégien, ainsi que les adjoints techniques des établissements d'enseignement, sont déjà régis par des cycles de travail établis sur l'année scolaire, du fait de la nature même de leur mission. A titre d'illustration, une délibération 2006 DASCO G relative aux modalités d'organisation du travail des personnels affectés dans les collèges aux activités d'accueil, de restauration, d'hébergement ou d'entretien général et technique dispose en son article 4 que « *les jours de travail et de repos, ainsi que les horaires journaliers, sont définis pour chaque cycle par le chef d'établissement, en fonction des périodes de présence ou de congé des élèves* » (production n°2).

Un changement de cycle en cours d'année nécessiterait de revoir, au mois de janvier 2022, le planning annuel remis aux agents au cours du mois de septembre 2021. Un tel exercice s'avérerait d'autant plus compliqué dans un contexte de fortes tensions qui reste très marqué, du point de vue des établissements scolaires, du fait de la pandémie de Covid-19, laquelle impacte les équipes chargées de mettre en œuvre le protocole sanitaire, ainsi que la gestion au quotidien des agents et des classes.

Pour les adjoints éducatifs d'Action collégien, le changement induirait une modification substantielle de leur organisation de travail, lequel ne peut qu'être très difficilement mis en œuvre en cours d'année scolaire, alors que les projets éducatifs au sein de l'établissement sont déjà mis en place. De telles modifications, en outre, fragiliseraient voire mettraient fin aux projets menés en partenariat avec d'autres institutions, et qui ont déjà été arrêtés sur l'ensemble de l'année.

Pour les adjoints d'animations et actions sportives, les temps partiels sur autorisation sont gérés en année scolaire et sont annualisés. La nécessaire proratisation des droits que nécessiterait une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier

2022 remettrait en cause l'équilibre, fragile, entre la pose de congés et l'organisation des services sur la fin de l'année 2021, notamment pour la gestion des reliquats de jours de temps partiels qui devraient impérativement être posés durant les vacances de Noël. Là également, à titre d'illustration, est produite la délibération 2013 DASSCO 195 (*production n°3*).

Par ailleurs, la mise en œuvre des nouveaux plannings, notamment pour les agents à temps partiel, viendrait désorganiser en cours d'année scolaire les équilibres familiaux et nécessiterait des ajustements au sein des équipes, complexes à mener en cours d'année scolaire, compte tenu de l'ensemble des interactions avec la totalité des acteurs du milieu scolaire – lesquels ne se limitent évidemment pas à la Ville de Paris ni aux administrations parisiennes.

Enfin, et à l'aune de ces éléments, il faut relever l'effort fait par la Ville de Paris depuis l'adoption de la délibération du mois de juillet 2021 contestée, dans la recherche de solutions qui limitent au maximum le nombre d'agents concernés par une mise en œuvre différée au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Ainsi, les nouveaux cycles de travail des adjoints techniques des établissements d'enseignement (ATEE), agents spécialisés des écoles maternelles (ASEM) et des adjoints d'animation spécialité périscolaire (AAP) responsables éducatifs ville, seront bien mis en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022, ce qui représente environ 5 300 agents.

## **XI.-**

En vain, de nouveau, le Préfet a-t-il cherché en première instance, sur ce point, à reprocher à la Ville de Paris un manque de diligences et un retard dans la préparation de la transition de l'ancien règlement vers le nouveau.

La nécessité du dialogue social, rappelée par la Ministre de la transformation et de la fonction publiques dans son courrier, n'a pas rendu possible une adoption au 1<sup>er</sup> septembre 2021 du nouveau règlement du temps de travail à ces personnels.

À ce titre, l'analogie est permise avec la théorie des formalités impossibles, en ce sens d'une impossibilité matérielle en raison, d'une part, de la nécessité du dialogue social particulièrement nourri sur le sujet structurant du temps de travail, afin d'éviter un conflit social qui aurait immanquablement perturbé gravement la rentrée scolaire dans un contexte de crise sanitaire la rendant déjà complexe et, d'autre part, de la contrainte liée au calendrier scolaire établi du 1<sup>er</sup>

septembre 2021 au 31 août 2022 par les autorités de l'État, qui a nécessité la mise en place d'une organisation et d'une coordination pour l'ensemble de cette année scolaire, et par suite de prévoir par avance l'aménagement des horaires de travail.

Aussi est-ce la situation tout à fait particulière des agents affectés à la DASCO, qui ne se trouvent pas dans une situation identique à celle du reste des agents de la Ville de Paris du point de vue du cycle de travail, qui a pu justifier de prévoir une entrée en vigueur de certains cycles de travail au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le moyen devait être écarté. Le juge des référés a commis une erreur de droit dans l'interprétation de l'article 47 de la loi du 6 août 2019, en perdant de vue le principe de sécurité juridique, en même temps que la nécessaire articulation des cycles de travail en cause avec ceux des agents de l'éducation nationale. A tout le moins, de chef, il a commis une erreur d'appréciation en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité de la disposition en cause.

## **XII.-**

**En troisième lieu, le juge des référés a encore commis une erreur de droit ou d'appréciation en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité du dispositif transitoire mis en place par la Ville de Paris au regard du principe d'égalité entre les agents de la Ville. A tout le moins, son ordonnance est à cet égard insuffisamment motivée.**

Le principe d'égalité de traitement ne peut utilement être invoqué qu'entre des personnes se trouvant dans une situation identique. Par conséquent, en matière de fonction publique, il ne peut être invoqué que pour des agents appartenant à un même corps ou un même cadre d'emplois (par exemple CE, 21 mai 2008, req. n°293.567 ; CE, 2 avril 2021, *SNITPECT-FO*, req. n°433.017).

Il est vrai que, par exception, l'égalité de traitement peut être déconnectée de l'appartenance à un corps, si l'objet de la norme en litige est également déconnecté de cette appartenance (CE, 9 février 2005, *Synd. National unitaire et indépendant des officiers de police*, req. n°229.547, au Rec. ; CE, 22 octobre 2010, *SNES*, req. n°314.825, aux T.).

Mais en ce cas, en tout état de cause, l'égalité de traitement des agents publics ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, par exemple en instituant des régimes indemnitaires distincts tenant compte de fonctions, de responsabilités ou

de sujétions particulières, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit (CE, Sect., 11 juillet 2001, *Synd. Départemental CFDT de la direction départementale du Gard*, req. n°220.062 et 220.108).

### **XIII.-**

En l'espèce, il résulte des observations qui précèdent, d'une part, que le régime transitoire ne concerne pas des agents relevant de mêmes corps d'emplois. Seuls sont concernés, pour *Chronotime*, 5.000 agents dont les missions spécifiques les soumettent à des cycles de travail particulièrement complexe. A titre d'exemple, les cycles en roulement des agents des directions de la voirie et des déplacements, des espaces verts et de l'environnement (DEVE) ou des agents de la nouvelle police municipale sont particulièrement complexes à paramétrer. Ces agents se trouvent donc dans une situation singulière, qui les distingue de l'ensemble des autres agents de la Ville de Paris. Il en va de même pour les 3.885 agents de la DASCO, dont les cycles de travail ont ceci de particulier qu'ils doivent être arrêtés en coordination avec ceux des agents de l'Éducation nationale et avec le calendrier scolaire.

Un premier constat s'impose donc : le juge des référés ne pouvait pas, sans erreur de droit, opposer le principe d'égalité entre agents au dispositif transitoire, alors qu'au regard de l'objet de la règle, à savoir les cycles de temps de travail, les agents concernés par ce dispositif se trouvent dans une situation particulière qui les distingue des agents relevant d'autres corps d'emplois.

D'autre part, et en tout état de cause, il a été précédemment démontré que les deux versants du dispositif transitoire en cause sont justifiés par des motifs d'intérêt général, et strictement proportionnés à cet objectif.

S'agissant de *Chronotime*, seuls 5.000 agents sont concernés sur les 50.000 de la Ville de Paris, la transition s'étale sur une durée plafonnée à 6 mois, et l'entrée en vigueur sera progressive puisque, dès qu'un nouveau cycle aura été intégré, il entrera en vigueur avant cette échéance de 6 mois.

S'agissant des 3.885 agents de la DASCO, sur les 11.000 que compte cette direction, l'entrée en vigueur n'est différée que de quelques mois, au 1<sup>er</sup> septembre 2021, afin de ne pas perturber le bon fonctionnement du service de l'Éducation nationale, dans l'intérêt des enfants.

Enfin, et incidemment, il faut relever sur ce point l'ordonnance attaquée est insuffisamment motivée. S'il est vrai que le juge des référés, eu égard à son office, peut se borner à désigner le moyen qu'il considère comme de nature à créer un doute sur la légalité de l'acte contesté, il faut néanmoins que, en rapprochant le moyen des écritures du requérant, on soit en mesure de comprendre la nature de l'illégalité. En l'occurrence, à l'appui de sa requête, le Préfet de Paris se bornait à affirmer de manière lapidaire que le dispositif transitoire serait de nature à créer une rupture d'égalité, sans assortir son assertion de la moindre démonstration. Dès lors, si le juge des référés considérait ce moyen fondé, il devait *a minima* s'expliquer sur le régime du principe d'égalité tel qu'il vient d'être rappelé, et exposer succinctement en quoi il était méconnu.

A tous points de vue, l'ordonnance doit, s'agissant des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement, être annulée.

\*

#### **Sur la sujétion spéciale « ville capitale »**

#### **XIV.-**

**Le juge des référés a encore commis une erreur d'appréciation en considérant qu'un doute sérieux pesait sur la légalité de la sujétion « ville capitale » instituée au point 1.5.2 du règlement alors, d'une part, que rien n'interdisait à la Ville de Paris de prévoir une sujétion commune à l'ensemble de ses agents et, d'autre part, que cette sujétion est justifiée par la spécificité de la situation de la Ville de Paris et des contraintes auxquelles sont par conséquent soumis ses agents.**

En droit, et contrairement à ce qu'a semblé soutenir le Préfet de Paris à l'appui de son déféré suspension, il faut relever que rien n'interdit de prévoir une sujétion spéciale pour tous les agents d'une même collectivité territoriale.

Le premier alinéa de l'article 7.1 de la loi du 26 janvier 1984 rappelle que ce sont les assemblées délibérantes qui sont compétentes pour définir les règles relatives « à la durée et à l'aménagement du temps de travail » et qu'elles doivent le faire « en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements ».

Si, comme le rappelle explicitement le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, cette compétence s'exerce dans le cadre défini par les lois et règlements, l'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 modifié prévoit précisément que *« l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle du travail servant de base au décompte du temps de travail défini au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 25 août 2000 précité pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaire décalé, de travail en équipe, de modulations importantes de cycles de travail ou de travaux pénibles ou dangereux »*.

Le législateur et le pouvoir réglementaire ont ainsi entendu ne pas encadrer trop étroitement les compétences des assemblées délibérantes des collectivités territoriales pour la définition des cycles de travail, veillant à préserver la libre administration des collectivités territoriales consacré à l'article 72 de la Constitution.

À ce titre, il est remarquable que l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 n'a pas limité la nature, les catégories et, plus largement, le champ des sujétions que l'assemblée délibérante peut prendre en compte pour définir les cycles de travail. Le contraste peut, par exemple, être relevé avec la fonction publique hospitalière, pour laquelle le décret n°2002-9 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*, définit au contraire de manière limitative les sujétions justifiant une réduction de la durée annuelle du temps de travail. Ainsi, son article 2 précise quels sont les agents soumis à ces sujétions spécifiques<sup>7</sup>.

Le règlement qui encadre la fonction publique territoriale n'énumère pas la liste des agents qui peuvent bénéficier de sujétions : le législateur se borne à affirmer que l'assemblée doit prendre en compte les spécificités des missions des agents qui servent les collectivités territoriales, quand le décret prévoit qu'il doit être tenu compte des sujétions *« liées à la nature des missions et à la*

---

<sup>7</sup> *« 1. Des agents en repos variable c'est-à-dire les agents qui travaillent au moins 10 dimanches ou jours fériés pendant l'année civile. / 2. Des agents travaillant exclusivement de nuit, c'est-à-dire les agents qui effectuent au moins 90 % de leur temps de travail annuel en travail de nuit tel que défini à l'article 7 du décret. / 3 Des agents en servitude d'internat c'est-à-dire les agents qui exercent leurs fonctions dans les établissements énumérés au 4, 5 et 6 de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 susvisés, fonctionnant en internat toute l'année, qui sont appelés à participer de façon régulière aux servitudes nocturnes d'internat auprès des personnes accueillies, et y effectuent au moins 10 surveillances nocturnes par trimestre »*.

*définition des cycles de travail* », en illustrant ce que peuvent être ces sujétions sans énumération limitative.

Par conséquent, les dispositions du décret n'imposent pas à l'assemblée délibérante de borner les sujétions qu'elle prévoit à une « catégorie de personnels ». Tous les agents de la collectivité territoriale peuvent bénéficier d'une réduction du temps de travail à raison d'une sujétion, dès lors naturellement que cette sujétion est établie.

Le Conseil de Paris, comme l'y invitait d'ailleurs la Ministre de la fonction et de la transformation publiques dans son courrier du 29 avril 2021 (*production adverse n°4*), n'a donc rien fait d'autre que de se « *saisir pleinement, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, de chacune des dérogations prévues par le législateur pour tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles certains agents publics sont soumis* », en réduisant de trois jours le temps de travail de l'ensemble des agents de la Ville de Paris, afin de tenir compte des sujétions particulières auxquelles leur mission les soumet, et ce, quel que soit leur corps ou leur métier.

C'est à l'aune de ces considérations que, en l'espèce, au point 1.5.2 du règlement litigieux, le Conseil de Paris a pu prévoir « *une sujétion au titre de l'intensité et de l'environnement de travail induisant une pénibilité spécifique pour les agents travaillant à la Ville de Paris s'applique également, ceux-ci étant exposés de manière générale à des niveaux importants de bruit et de pollution atmosphérique et soumis à des conditions de travail particulières du fait de la sur-sollicitation du territoire et des services publics parisiens liés à l'activité de la ville capitale. / Cette sujétion équivaut à un niveau de sujétion 1, soit trois jours, et s'ajoute, le cas échéant, à la sujétion issue du référentiel dont bénéficient déjà les agents* ».

Trois séries d'éléments permettaient d'établir la légalité de cette sujétion.

## **XV.-**

**(1) La singularité, tant au niveau national qu'international, de la Ville de Paris est acquise.**

Traditionnellement, la singularité de la Ville de Paris s'explique, outre par son statut historique de siège du gouvernement et des pouvoirs publics, d'une part, par la densité unique de sa population, d'autre part, parce qu'elle est le

siège des « *principaux services publics* » (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey 1933, rééd. Dalloz Sirey, 2002, p. 268) et, plus largement, centralise sur son territoire de très nombreuses activités économiques, administratives et culturelles.

Confirmée par la loi n°2017-257 du 28 février 2017, qui a substitué la « Ville de Paris », collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, à la commune et au département de Paris, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, cette singularité est aujourd'hui aussi due au statut de « ville monde ».

Si les rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale avaient souligné la démographie extrêmement dense de Paris, ils relevaient en effet aussi que Paris représente « *l'une des grandes métropoles internationales, engagée à ce titre dans une forte compétition pour mettre en valeur ses atouts et attirer les talents* » (J.-Y. Le Bouillonnet et P. Mennucci, Rapp., Ass. nat., n° 4293, 7 déc. 2016, p. 12). De fait, les débats parlementaires ont confirmé que, ce qui a justifié la création d'une collectivité territoriale à statut particulier, c'est, au-delà de l'exigence de simplification administrative, le fait que Paris soit une « ville-monde » (O. Dussopt, débats, Ass. nat., 14 déc. 2016, première séance).

Très concrètement, capitale, la Ville de Paris héberge les lieux des pouvoirs institutionnels et politiques, les représentations diplomatiques, de nombreux établissements culturels nationaux, accueille 20 % des universités françaises et protège un patrimoine unique au monde. Alors que le territoire parisien ne représente que 0,02 % du territoire national, il accueille 3,22 % de sa population, témoignant d'une densité de population hors norme de 20.965 habitants par m<sup>2</sup> selon l'Observatoire des territoires<sup>8</sup>.

À cette densité d'habitants s'ajoute une densité d'usage. Ce sont quotidiennement 1.074.400 actifs<sup>9</sup> qui viennent travailler à Paris. Plus de la moitié des 89 millions de touristes qui voyagent en France chaque année passent par Paris, flux auxquels s'ajoutent les migrants et mineurs isolés qui mobilisent l'administration parisienne de manière particulièrement intense. Chaque événement national impacte directement Paris et ses agents, avec notamment de nombreuses manifestations.

Dans ce cadre, la complexité des missions de la Ville de Paris, dotée de compétences à la fois municipales et départementales, impacte d'une

<sup>8</sup> <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/densite-de-population-europe>

<sup>9</sup> Le site de l'INSEE en 2017 indique que 1 074 400 actifs sont « entrants », c'est-à-dire résidant hors de Paris et travaillant à Paris : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5057486>

manière générale et indéterminée l'ensemble des agents concourant aux services publics parisiens, qu'ils s'inscrivent dans des fonctions opérationnelles ou dans des fonctions administratives (v. par analogie, sur la pertinence de l'absence de distinction entre les agents affectés aux services administratifs et des agents affectés à des services opérationnels, et pour l'octroi d'une prime à raison uniquement d'une affectation géographique, CE, 25 septembre 2009, *Min. de l'intérieur c/ Mme C.*, req. n°301.585, aux T.).

Ce qui a d'ailleurs conduit le législateur à organiser un statut particulier pour la fonction publique parisienne, révélé par l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, et concrétisé par le décret n°94-415 du 24 mai 1994, lesquels réservent au Conseil de Paris, les particularités des personnels des administrations parisiennes, qui trouvent un fondement constitutionnel dans le principe de libre administration des collectivités territoriales, s'exprimant au travers des compétences très larges accordées aux organes délibérants dans la détermination de la condition des agents et de leurs carrières (V. Tchen, « Commentaire du décret n°94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux administrations parisiennes », AJDA 1994, p. 716).

## **XVI.-**

(2) De fait, cette singularité de la Ville de Paris expose ses agents à une sur-sollicitation, mentionnée au point 1.5.2 du règlement litigieux.

Si, du fait de l'ampleur de ses missions, la Ville de Paris est unique par son nombre d'agents (52 551 agents permanents, dont 3 545 agents bénéficiaires de l'obligation d'emplois, avec un taux d'emplois de personnes en situation de handicap de 6,45 %) et un budget qui impose des contraintes de gestion particulières, pour 6,4 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et 1,3 milliard d'euros de dépenses d'investissement, la complexité des missions accomplies dans cet environnement contraint n'est pas compensée uniquement par le nombre d'agents.

À ce titre, le rapport d'activité de la Ville de Paris de 2020 (*production TA n°4*) relève que, quelle que soit la direction de la Ville, l'ampleur des missions accomplies justifie une compensation. Ce rapport met également en lumière toutes les politiques publiques facultatives déployées par la collectivité parisienne, en plus des attributions obligatoires dévolues aux municipalités : actions particulières pour les enfants, familles, demandeurs d'emploi, secteurs culturels, modification du visage de la capitale avec végétalisation, pistes cyclables, amélioration de la mobilité, etc.

Ainsi les agents de la Ville de Paris doivent-ils remplir de nombreuses missions aux services des parisiens, qui excèdent les attributions d'autres municipalités et ce, tant pour les directions opérationnelles que les directions dites support<sup>10</sup>.

## **XVII.-**

**(3) Dans le cadre général ainsi décrit, les sujétions particulières auxquelles sont soumis les agents de la Ville de Paris sont de plusieurs ordres et touchent tous les agents, quelles que soient leur catégorie et leurs missions.**

**(i) Les unes sont liées à l'exposition toute particulière de la Ville de Paris, capitale au rayonnement international, innovante et médiatisée.**

L'engagement international et national de la Ville de Paris, tant en matière de lutte contre le changement climatique, que pour la qualité de l'air et le développement durable, l'attractivité, l'innovation et la culture, entre autres, placent l'administration parisienne dans une position unique sur le territoire national. Fortement médiatisée, l'action parisienne est souvent à l'origine d'une dynamique mobilisatrice, ou au moins d'innovation inspirante.

En matière culturelle, on peut citer les « Nuits blanches » créées en 2002 et internationalisées ; en matière de transparence des processus administratifs, on peut citer les commissions d'attribution de places en crèche ou de logements sociaux qui depuis les années 2000 permettent aux parisiens et aux associations de prendre part au processus décisionnel ; le télétravail expérimenté à

---

<sup>10</sup> L'exemple de la crise sanitaire, s'il n'a certes pas vocation à se pérenniser, illustre la particularité des missions et contraintes auxquelles sont assujettis les agents de la Ville de Paris. En effet, la crise sanitaire a illustré les sujétions de la Ville de Paris puisque, dès le mois de septembre 2020, 6 centres de dépistage et de diagnostic de la Covid-19 ont été déployés sur le territoire parisien, avec une montée en charge du nombre de centres de vaccination par arrondissement pour un total de 25 centres de vaccination, qui ont nécessité la mobilisation de 1000 agents volontaires ou vacataires dans les établissements, avec plus de 1,8 millions de parisiens vaccinés. Une logistique soutenue a également permis un approvisionnement massif en masques (9 millions de masques pour les 800 partenaires, 2,5 millions pour les agents). Dans ce cadre de crise sanitaire, plusieurs directions de la Ville ont multiplié les dispositifs de soutiens, à raison de l'intensification des demandes : offres alimentaires élargies (5.400 sachets repas par personne en situation de précarité, portage à domicile, etc.) ; protection des migrants (plus de mises à l'abri avec 8.579 personnes hébergées et 17 opérations de mise à l'abri) en soutien et complément des actions menées par l'État pour cette compétence qui lui incombe en principe ; accueil des enfants et des parents indispensable ; nombreuses permanences juridiques ; intensification des relations avec les usagers (4.600 messages cellule relation usagers DPSP) ; augmentation de l'activité des cimetières (plus 23 % entre 2019 et 2020). Sur les impacts sociaux de la crise à Paris, l'étude de l'APUR, dont un tiers des répondants relèvent de Directions de la Ville et du CasVP, illustre les défis auxquels sont confrontés les agents de la Ville (*production n°5*).

grande échelle à la Ville de Paris a inspiré nombre d'acteurs publics ces derniers mois ; on peut également mettre en avant de nombreux prix « territoria » (prix distinguant les projets publics innovants) décernés chaque année à la Ville de Paris et récemment un prix international (prix climat des Nations Unies).

Ces actions qui participent au rayonnement de la ville capitale, s'appuient sur une administration qui porte dans ses valeurs l'innovation et la résilience. La médiatisation de l'action parisienne, et notamment la pression liée aux réseaux sociaux, constituent une spécificité parisienne occasionnant des contraintes psychiques, dont l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) reconnaît qu'elles sont source d'usure professionnelle.

Or, tous les métiers parisiens sont soumis à l'hypermédiatisation de la collectivité : de l'agent qui intervient sur la voie publique et qui peut être photographié, y compris à son insu, à l'agent en service support qui participe à la conception et au bon fonctionnement des services aux usagers, et dont on dit régulièrement qu'il coûte trop cher, voire plus cher qu'ailleurs.

Si la médiatisation peut être une source de satisfaction professionnelle et de reconnaissance, qui contribue à la bonne santé au travail, elle est aussi un facteur de stress. La Ville de Paris, en tant que ville capitale et de rayonnement international, est plus que n'importe quelle autre collectivité soumise à ce stress.

L'hypermédiatisation et le rayonnement international et national de la collectivité parisienne, comme son rôle et son exposition, justifient la mise en place d'une sujétion généralisée répondant aux risques psychiques d'usure professionnelle et à des expositions toutes particulières.

**(ii) Les agents de la Ville font face à des problématiques et à des publics spécifiques, liés à sa position de ville capitale :** tensions sur le logement, nombre de sans-abris, migrants, mineurs non accompagnés, jeunes majeurs, etc. Ce qui induit par exemple une mobilisation continue des 3 300 agents de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) ainsi que des agents de la Direction du logement et de l'habitat (DLH) dont plus d'un quart est quotidiennement en contact avec le public.

Une autre illustration peut en être donnée à travers la gestion de la demande de logements sociaux et le taux de turn-over des services avec une très forte charge mentale.

En effet, avec 255 000 demandeurs de logements sociaux sur Paris, dont la moitié est non parisiens, et une forte proportion de personnes vulnérables dans des situations précaires, ainsi que 130 000 personnes accueillies chaque année dans les antennes-logements, la mission des agents induit le traitement de nombreuses informations et une concentration importante, pour aboutir à la constitution de dossiers qualifiés permettant de gérer de manière transparente, équitable et lisible ces demandes, au regard du volume restreint d'attributions qui sont réalisées annuellement (10 000 tous les contingents confondus). La réalité de ces chiffres conduit les services de la DLH à avoir une démarche de qualification de la demande de logement, allant au-delà de ce qui peut se faire dans les autres communes.

Une demande de logement sur le service national d'enregistrement du ministère de logement exige seulement un formulaire CERFA accompagné d'un avis d'imposition et d'une pièce d'identité. Dans de nombreuses communes, il n'est pas nécessaire de produire plus de documents, le rapport entre l'offre et la demande n'étant pas aussi important qu'à Paris.

A Paris, pour une demande de logement, de multiples autres pièces nécessaires pour apprécier les situations économique, familiale et de logement du demandeur, informations qui doivent être mises à jour à chaque changement de situation (naissance d'un enfant, divorce, perte d'emploi, etc.). Ce sont autant d'informations à renseigner, de demandeurs à accompagner, à contacter, rencontrer, pour mieux coter la demande.

A ce titre, la Ville de Paris a mis en place en 2014 une cotation de la demande de logements, pour plus de lisibilité sur les modalités de traitement de celle-ci. Ce dispositif de cotation est essentiel et une information mal saisie ou non renseignée peut être décisive pour la suite du parcours du demandeur. Les agents ont donc une obligation de résultat qui, compte tenu de la nature de leur mission, peut être source d'un stress important.

La charge mentale liée à ce type de mission se retrouve également chez les travailleurs sociaux ou les inspecteurs de salubrité du service technique de l'habitat. Cette pression constitue une réalité qui peut se mesurer par le fort taux de rotation dans ces services. Or, une forte rotation n'est pas sans conséquence sur la garantie de la continuité du service et amène les agents à devoir s'adapter sans cesse, au risque de fragiliser la dynamique des équipes (perte de savoir-faire, délai de traitement des dossiers qui s'allonge).

Ainsi apparaît-il que la forte attractivité parisienne conduit à une adaptation du service rendu justifiant un niveau de sujétion adopté aux risques psychiques d'usure professionnelle.

Plus largement, mais dans le même ordre d'idée, la Ville de Paris a créé de nombreux observatoires pour adapter ses politiques en fonction de l'évolution des besoins des Parisiens au sens large : Observatoire de la mixité et de la réussite éducatives en 2017 ; Observatoire social et de l'insertion ; Observatoire de la sécurité. L'administration parisienne travaille en outre selon les modèles innovants de la démocratie de proximité (débat nocturnes, enquêtes publiques, démocratie participative, budget participatif, etc.), qui constituent autant de pratiques professionnelles nouvelles à intégrer pour des agents et souvent dans des délais contraints.

**(iii)** Cette nécessité pour les agents d'être particulièrement réactifs, constamment adaptables, est également révélée par le **rythme des décisions du Conseil de Paris et la date de mise en œuvre de celles-ci**. À titre d'exemple, la gratuité des transports pour les moins de 18 ans avec remboursement du passe Imagine'R a été votée au Conseil de Paris de juillet 2019 pour une mise en place au mois de septembre suivant, permettant aux parisiens d'améliorer leur pouvoir d'achat dès la rentrée scolaire, soit au moment de leur besoin conduisant les services à développer en 2 mois en période estivale, un outil technique et une gestion administrative des demandes. La consultation citoyenne induit de nouvelles méthodes de travail à déployer, des panels de citoyens pour définir des axes d'amélioration des politiques publiques (propreté, logements en mars 2018), de nouveaux modes de communication et de consommation. Le déploiement de l'application « *dans ma rue* », qui permet aux usagers de signaler les problèmes de voirie auxquels ils sont confrontés (nids de poules, fontis, etc), a pour conséquence d'engager les agents dans une démarche de qualité qui était déjà déployée dans les services d'accueil du public et qui s'est étendue de façon innovante sur des missions techniques. L'enjeu qui pèse sur les équipes est bien de répondre dans les meilleurs délais à ces alertes.

Autre illustration de ce que les conditions de travail des agents de la collectivité parisienne sont impactées, qu'il s'agisse des agents de terrain, ou des personnels administratifs, souvent les premiers concernés par les mesures de réorganisation administrative : la lutte contre les meublés touristiques a conduit le bureau concerné à déployer de nouvelles compétences, notamment juridiques. Pour accompagner les projets de réorganisation, la Ville a mis en place plusieurs structures internes, témoignant là encore de la sur-sollicitation des fonctions dites supports (bureaux de prévention des risques professionnels dans les directions -

BPRP ; service accompagnement et médiation (SAM) de la DRH ; mission management de la DRH).

(iv) Cet environnement de travail se traduisant, au-delà d'une plus grande exposition à la pollution de l'air et au bruit, à **des contraintes fortes sur les espaces de travail et notamment le dimensionnement des locaux sociaux**. Sans compter qu'à raison des prix de l'immobilier, 64 % des agents parisiens habitent en dehors de Paris et sont soumis au stress et à la fatigue des longs, et souvent aléatoires, déplacements pour le trajet domicile-travail. La proportion des agents habitant à Paris diminue d'ailleurs chaque année. Par exemple, 25 % des agents de la Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS) habitent en grande couronne, 5 % en province et 34 % en petite couronne. Cet éloignement est d'autant plus sensible que lesdits agents doivent couvrir une importante amplitude d'ouverture des équipements, notamment le week-end et durant les vacances, avec la problématique de la réduction de l'offre de transport en commun lors de ces périodes.

L'ensemble de ces éléments traduit un environnement qui soumet en permanence à de fortes tensions les personnels des administrations parisiennes. À ce titre, il faut rappeler que l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) considère qu'il s'agit d'éléments de pénibilité. Elle définit en effet la pénibilité de la manière suivante : *« au cours de leur carrière professionnelle, les salariés sont confrontés à des conditions de travail de plus en plus pénibles. Parfois ces conditions de travail finissent par nuire à leur santé, en générant des douleurs ou des maladies : c'est ce qu'on appelle l'usure professionnelle »*.

(v) Au titre de cette pénibilité, figurent des **facteurs de risques environnementaux liés à la pollution sonore et atmosphérique**. En effet, de nombreuses missions sont effectuées sur la voie publique (ramassage des ordures, contrôle du stationnement, travaux de voirie, sortie des écoles, entretien des espaces verts, etc.). Ces activités exposent ainsi les agents au bruit et à la pollution atmosphérique de l'environnement parisien. La majorité des arrondissements parisiens sont concernés par une multi-exposition largement dominés par le binôme 'air-bruit' mais également par la proximité de sites industriels. Les études menées par Airparif, précisent des dépassements de la valeur limite annuelle pour le NO<sup>2</sup> sur certains secteurs géographiques, et même si les valeurs enregistrées pour les PM10 marquent une diminution régulière sur ces dernières années, elles restent à des niveaux préoccupants<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> D'après le réseau action climat, l'espérance de vie à Paris est réduite de 9 à 27 mois en raison de la pollution de l'air.

Au-delà des interventions sur l'espace public, toutes les activités de la ville, y compris administratives, engendrent également des déplacements des agents d'un site à l'autre et les exposent ainsi à ces nuisances environnementales propres à l'espace parisien.

**(vi)** Doivent également être mentionnées la **pénibilité liée aux exigences de l'accueil du public**, avec une forte pression sur les agents municipaux qui sont en première ligne pour répondre aux diverses demandes, démarches et situations. Les usagers ont des attentes fortes vis-à-vis de la ville-capitale. La densité de ses habitants induit mécaniquement une densité de l'offre de services publics, inégalable à l'échelle nationale.

Ainsi, les 500 équipements sportifs en régie sont ouverts 360 jours par an, 7 jours sur 7, à l'exception de 5 jours fériés dans l'année. Les personnels doivent donc travailler le week-end, les compétitions ou différents événements étant souvent organisés le samedi ou le dimanche. Un adjoint technique des installations techniques ou un éducateur des activités physiques et sportives de la filière aquatique est par exemple amené à travailler dans l'année de 10 à 13 dimanches et jusqu'à 8 jours fériés selon les sites et les agents. L'amplitude horaire d'ouverture au public est de surcroît très large : l'ouverture au public commence à partir de 7h00, notamment pour les piscines ; hors périodes de congés scolaires, la fermeture des équipements intervient tous les jours à 22h30 (sauf le dimanche où elle s'effectue à 18h00). Cette amplitude permet aux adhérents des clubs et associations de s'entraîner en soirée. Il est en outre fréquent que les personnels soient mobilisés pour des compétitions ou des événements en soirée, ce qui les amène à dépasser leurs horaires, puisque dès que l'événement est terminé, ils doivent assurer la remise en état des locaux en vue d'une ouverture au public dès le lendemain matin.

Les équipements sportifs sont par ailleurs régulièrement réquisitionnés, souvent en urgence, pour accueillir des lieux d'hébergement d'urgence ou à d'autres fins (centres de tests ou de vaccination). Il en résulte une forte sollicitation des agents de terrain<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Quelques données chiffrées illustrent l'intensité de cette fréquentation : les créneaux sportifs représentent chaque année un volume de plus de 3 millions d'heures dans les équipements sportifs terrestres et 250 000 heures dans les équipements sportifs aquatiques ; le nombre de clubs ou associations accueillies s'élève à 1700 sur les équipements terrestres et 250 sur les équipements aquatiques ; 7 millions d'usagers sont accueillies chaque année dans les équipements sportifs aquatiques, dont 4,7 millions en individuel ; 173 créneaux autonomes sont accordés chaque année aux clubs et associations dans les équipements sportifs terrestres. Enfin, 17 bains-douches accueillent 1 million d'usagers par an.

D'autres directions de la Ville sont également concernées par la présence d'un nombre d'équipements publics municipaux sans commune mesure dans une autre collectivité territoriale (340 écoles maternelles, 351 écoles élémentaires, 117 collèges, 324 crèches collectives, 16 EHPAD, 19 conservatoires, 73 bibliothèques, 15 musées, 17 centres d'action sociale, 59 centres de PMI, 12 centres administratifs et 17 mairies d'arrondissement, 21 cimetières, 545 parcs, jardins et bois, 81 marchés alimentaires, etc.)<sup>13</sup>.

**(vii)** Cette forte fréquentation des équipements est souvent à l'origine de **tension avec les usagers**, pouvant conduire dans certains cas à des agressions verbales, voire physiques (rapports de l'Observatoire de tranquillité publique). Les chiffres disponibles avant la crise montrent une augmentation de ces atteintes entre 2015 et 2018. En 2018, les atteintes visant les personnels, recensées dans les équipements et sur la voie publique font état de 2.273 évènements dont 221 sur voie publique.

Un tel environnement professionnel conduit à une augmentation du nombre de demandes de protection fonctionnelle à partir de 2018, soit 164 demandes contre 144 l'année précédente, soit une hausse de + 12%. Avec une moyenne des demandes de l'ordre de 152 par an et, si l'année 2020 est neutralisée en raison de la Covid-19, la moyenne s'établit à 160 demandes annuelles, selon les données de la direction des affaires juridiques (DAJ). La plus forte hausse des demandes se constate pour la DPSP entre 2017 et 2020, avec un pic 2019 avec 56 demandes de protection fonctionnelle de la part d'agents en charge de la sécurité et de la surveillance.

**(viii)** Enfin, la pénibilité est également liée à la **spécificité des métiers exercés**, les personnels de la ville de Paris étant concernés par les problèmes de troubles musculo-squelettiques et d'inaptitudes au travail en raison des activités physiques relatives aux spécificités intrinsèques de certains métiers et des risques psychosociaux en lien avec l'accueil et les exigences des usagers.

Les fonctions supports sont dès lors sollicitées pour tenter de pallier ces pénibilités et leurs facteurs de risques (plan d'actions de prévention).

De ce point de vue, la sujétion particulière dûment justifiée s'inscrit dans une démarche préventive qui vise l'ensemble des agents alors, au demeurant, que le taux d'accidents du travail a continué d'augmenter en 2020 et

---

<sup>13</sup> <https://www.paris.fr/equipements>

2021 par rapport aux années précédentes : à 1,72 % il est supérieur à la moyenne de la Ville en 2020 et 2021, et à la moyenne des collectivités françaises en 2020 pour lesquelles il se trouve à 1,5 %<sup>14</sup>.

### XVIII.-

**(4) Ces sujétions particulières qui pèsent sur la Ville de Paris peuvent être déclinées et illustrées concrètement par direction** – la Ville renvoyant pour le détail au rapport d'activité 2020 (*production TA n°4*).

La **Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection** (DPSP), avec 3201 agents, a dressé plus de 1,3 millions de procès-verbaux, dont 13 240 procès-verbaux pour non-respect des gestes barrières, 45 583 procès-verbaux pour non-respect des règles sur les pistes cyclables. L'exercice de ces fonctions, notamment à raison des non-respects de gestes barrières, démontre la réalité d'une exposition particulière. La mise en place d'une police municipale témoigne au demeurant de la spécificité des missions exercées en matière d'ordre public à Paris, ordre public qui obéit à une répartition des compétences particulière justement du fait du statut de ville capitale.

La **Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé** (DASES), avec 3 300 agents, est chargée de missions qui assujettissent ses agents à des contraintes particulières : accompagnement des populations fragiles pendant la crise ; protection de l'enfance, avec une place dans la prise en charge des mineurs migrants par la protection de l'enfance hors normes en France (plus 18 %, soit 6.500 par an) et avec des évaluations de la minorité et de l'isolement des jeunes se présentant comme mineurs non accompagnés sur le territoire national, que les services de la Ville de Paris doivent accompagner dans tous les départements de France pour être pris en charge, alors que la majorité des autres départements sont des territoires d'accueil uniquement et non pas de redirection ; il faut y ajouter les 550 jeunes mineurs confiés à la Ville de Paris en 2021, alors que la clé de répartition ministérielle ne devrait en affecter que 350, ce qui représente une augmentation de 57 % du fait de la surexposition de la ville capitale où se présentent en priorité les jeunes ; une convention sur la traite des êtres humains unique en France conclue avec le parquet notamment pour prendre en charge les victimes mineures de traite nigériane présentes à Paris ; une part d'urgence disproportionnée, due à la place centrale de la Ville, y compris en termes de réseaux de transports. Le nombre total d'admissions à la maison d'accueil de l'enfant (MAE) est d'environ 2800 à 3000 par an, en dehors de la crise sanitaire ; 90% des admissions à la mission d'accueil de l'enfant correspondent à des mises à l'abri d'urgence ; cette mission a reçu en 2020, 1824 demandes d'admissions supplémentaires, qui ont donné à des accueils dans d'autres établissements concourant à la politique d'accueil d'urgence parisien,

---

<sup>14</sup> Source Panorama Sofaxis 2020 des collectivités.

sur orientation de cette mission, laquelle assure la coordination au titre du protocole d'accueil d'urgence de la protection de l'enfance. Le public admis en mise à l'abri par la mission était, en 2020, constitué à 25 % de jeunes en 2020 qui venaient d'autres départements ; à quoi il faut ajouter que, en tant que capitale, Paris est un lieu attractif pour les fugues d'enfants, de sorte que la mission d'accueil de l'enfant a une activité tout à fait particulière qui conduit à accueillir sur un temps court de nombreux enfants venant d'autres départements dans des proportions beaucoup plus importantes que les autres collectivités territoriales. 2.829 sans-abris ont été rencontrés en 2021, 28.334 places d'hébergement ou de mise à l'abri ont été occupées à Paris, les centres d'accueil de sans-abris parisiens comptant chaque année plus de 500 000 passages et les permanences sociales ayant reçu 6.500 sans-abris en 2019, soit 5130 par mois. Le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active a substantiellement augmenté avec 8.347 personnes supplémentaires, soit une augmentation de 13,5 % en décembre 2020 par rapport à l'année précédente, quand dans le même temps l'augmentation de la moyenne nationale était de 7,6 %. La direction assure également un travail partenarial accru avec une particularité nationale sur tous les champs de tarification (personnes âgées, personnes en situation de handicap et aide sociale à l'enfance), une tarification de plus de 30 sièges d'associations d'ampleur nationale (France Terre d'Asile par exemple) en plus de la tarification de leurs établissements parisiens. Autant de missions qui représentent une charge de travail difficilement contestable et spécifique, qui nécessitent une technicité d'analyse qui l'est tout autant.

La **Direction du logement et de l'habitat (DLH)**, compte 392 agents pour 250 000 demandeurs de logements sociaux, 130 000 demandeurs reçus en point d'accueil et accompagnés dans leur démarche pour accéder au logement et ce, même si la Ville s'est engagée de manière très volontariste dans la production de logements sociaux, alors que Paris accueille de nombreux ménages aux revenus très modestes, compte 5000 à 6000 signalements annuels pour mal-logements (insalubrité) pris en charge par la Ville, 2.900 logements sociaux financés et 7344 livrés.

Il faut encore brièvement évoquer les caractéristiques des autres services de la Ville de Paris :

- **la Direction des affaires culturelles (DAC), avec 2926 agents** qui doivent gérer 5000 jours de tournage de films par an, les activités pour les enfants de l'Aide sociale à l'enfance et un plan d'urgence historique pour les acteurs culturels de 15 millions d'euros d'aides directes et d'exonération de loyers et de charges ;
- **la Direction des affaires scolaires (DASCO) avec 11 172 agents** comptant notamment des dispositifs de professeurs de

la Ville de Paris (PVP) qui n'existent pas dans les autres communes (800 agents) et une aide aux enfants de l'Aide sociale à l'enfant par les PVP, outre les cours municipaux d'adultes, dans le cadre d'une politique d'aides facultatives, représentant 27 000 auditeurs pour 800 formations ;

- **la Direction de l'attractivité en de l'emploi (DAE), avec 280 agents** qui assurent une politique d'aide économique de la collectivité parisienne en plus des dispositifs nationaux et régionaux, avec la gestion d'un plan de relance de 5 millions d'euros dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, d'un plan de 5 millions d'euros de relance dans le secteur du tourisme et d'un plan de 6 millions d'euros pour aider en investissements les commerces, artisans et jeunes entreprises ;
- **la Direction des constructions publiques et architecture (DCPA), dont les 1449 agents** assurent un programme innovant de cours Oasis (cours d'écoles non bétonnées respectueuses de l'environnement et pouvant héberger les habitants lors de canicules), ainsi que la gestion des contrats de performance énergétique des piscines ;
- **la Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) dont les 2 983 agents** doivent gérer 529 parcs et jardins, 205 000 arbres, 3000 permis de végétaliser et l'objectif de 30 hectares de plus sur le territoire parisien sous l'actuelle mandature ;
- **la Direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) dont les 8510 agents** sont responsables de 836 établissements d'accueil de la petite enfance, avec une augmentation en cours de 5000 places de crèche sur la mandature, outre les consultations et actions des PMI avec plus de 6000 rappels à domicile en 2020 ;
- **la Direction de la jeunesse et des sports (DJS) avec 2681 agents** qui assurent, au-delà de la préparation des Jeux Olympiques 2024, des aides exceptionnelles pour les associations et clubs sportifs pendant la pandémie, ainsi que des volontaires en service civique dans les centres de vaccination ;
- **la Direction de la propreté et de l'eau (DPE), dont les 7467 agents** gèrent 3000 tonnes de déchets par jour, 2 650 kms d'égouts et 2 900 kms de trottoirs à nettoyer ;

- **la Direction de la voirie et des déplacements (DVD) et ses 1 438 agents** responsables de 2000 abris voyageurs équipés de gel hydroalcoolique, 100 stations mobiles utilitaires, un plan des rues végétalisées ;
- **la Direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), comptant 2 283 agents** avec les mairies d'arrondissements essentielles comme relais de proximité (centres de dépistage, distribution de masques, paniers repas, permanences, etc.), l'organisation des élections municipales avec un scrutin particulier et une fusion des 4 arrondissements du centre, ou encore le plan de relance sur les associations avec un fonds de soutien exceptionnel de 10 millions d'euros et plus de 900 subventions ;
- **la Direction des affaires juridiques (DAJ), qui avec 77 agents** émet chaque année plus de 1200 avis juridiques, gère près de 1500 contentieux nouveaux par an et assure la réception de 93302 parisiens dans les points d'accès au droit ;
- **la Direction des achats et des finances (DAF), dont les 534 agents** qui assurent la gestion des plans de soutien, par exemple celui de 200 millions d'euros pendant la crise sanitaire, le plan de soutien aux concessionnaires de service public ou encore la passation des marchés d'urgence dans des délais extrêmement contraints ;
- ou **la Direction des ressources humaines (DRH), dont les 726 agents** gèrent 53.000 agents, 320 métiers différents à Paris, 2.500 recrutements par an, tous les services de médecine, la paye, la lutte contre les discriminations ou encore le déploiement de l'outil de gestion des temps de travail *Chronotime*.

## **XIX.-**

**(5) Au final, il apparaît donc que l'environnement particulier de la capitale cumulé aux particularités structurelles et organisationnelles de la Ville de Paris ont des incidences immédiates sur les agents, qui caractérisent des sujétions spéciales.**

Ces sujétions se traduisent d'ailleurs dans les moyens particuliers que la Ville doit déployer pour la gestion de ses agents. Avec 320 métiers, qui

évoluent tous les ans pour s'adapter aux mutations du service public et un besoin de formation continue autour de l'accompagnement au changement et de l'innovation managériale pour développer des réponses adaptées aux attentes du public, le bureau de la formation de la Direction des ressources humaines fait évoluer sans cesse son offre de formations et développe un catalogue efficient, ce qui passe par une parfaite connaissance des métiers, mais aussi par une forte capacité de réponses à la demande, soit par l'intermédiaire de prestataires, soit par le biais de formateurs internes dont l'expertise est reconnue.

La collectivité parisienne est la seule collectivité à avoir une équipe d'ingénierie de formation avec un budget de 10 millions d'euros et 4 écoles-métiers à coordonner : l'école des métiers de la sécurité qui vient d'être installée pour accompagner la réforme du statut de la Ville de Paris et la nouvelle police municipale parisienne ; l'école des métiers des affaires scolaires pour une politique d'accompagnement tant aux métiers du périscolaire autour de l'offre que de la prévention et la prise en charge des enfants ; une école des ressources humaines pour une qualification des agents de la filière ressources humaines de plus en plus recrutés dans le cadre d'un parcours de reconversion ; enfin l'école des métiers de la propreté pour prévenir les TMS, faciliter l'adoption des gestes et postures adaptés et adopter les mesures utiles pour prévenir le risque d'accident sur la voie publique.

Le budget consacré à cette politique, ainsi que les moyens, mais aussi le nombre d'agents formés annuellement (3.500 hors écoles-métiers) constituent des données objectives des changements de la dynamique parisienne en matière d'adaptation et de renouvellement des pratiques professionnelles, qui selon l'ANACT, peuvent être facteurs de perte de sens et de risques psychosociaux favorisant la démotivation et l'usure professionnelle.

Si l'attractivité de la Ville de Paris est réelle, il n'en demeure pas moins qu'une fois recrutés, les agents de la collectivité sont particulièrement mobiles et la tension sur les métiers (génie civil, petite enfance et santé, métiers administratifs à forts niveaux d'expertise comme la comptabilité et le droit, etc.) obligent à une réponse rapide, voire anticipée, pour garantir le bon fonctionnement des établissements parisiens et des services supports. Ainsi la gestion des calendriers de recrutement et la nécessité pour les services ressources humaines d'agir par anticipation (évolution des métiers, seconde carrière) est permanente et cruciale.

Au total, les 320 métiers différents à Paris sont soumis à un environnement de travail et un rythme particuliers, qui caractérisent des sujétions particulières liées à la « ville capitale ». De sorte que le juge des référés ne pouvait,

sans erreur de droit ou, en tout cas, sans erreur d'appréciation, considérer qu'un doute sérieux pesait sur la légalité du point 1.5.2 du règlement en litige.

\*

**Subsidiairement, sur l'intérêt général s'opposant à une mesure de suspension**

**XX.-**

**A titre subsidiaire, et en tout état de cause, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit en écartant comme inopérant le moyen subsidiaire invoqué en défense par la Ville de Paris, tiré de ce que, même en cas de doute sérieux sur la légalité de l'une ou plusieurs des dispositions contestées du règlement, la suspension sollicitée serait contraire à l'intérêt général et ne pouvait, de ce fait, être prononcée.**

Si le juge de l'excès de pouvoir, statuant sur une demande d'annulation, peut en différer les effets dans le temps en cas de conséquences manifestement excessives entraînées par une mesure d'annulation (CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, req. n°255.886), cette faculté a été déniée au juge du référé-suspension, parce qu'il intervient à l'issue d'une procédure d'urgence qui, par elle-même, fait obstacle à ce que les effets de la suspension prononcée puissent être différés, dès lors que l'urgence a été reconnue (CE, 15 juin 2001, req. n°230.623).

Il doit pouvoir en aller différemment des référés spéciaux, qui ne sont pas subordonnés à l'existence d'une situation d'urgence, tel le déféré-suspension du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.2131-6 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie l'article L.554-1 du code de justice administrative, pour lequel le seul constat d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée suffit en principe à entraîner la suspension.

L'analogie doit ici être faite avec le référé prévu au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L.123-12 du code de l'environnement, et reproduit à l'article L.554-12 du code de justice administrative. Le Conseil d'État considère que ces dispositions législatives, qui commandent de faire droit à une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur, en cas de doute sérieux sur la légalité de la décision contestée, et en l'absence même d'une condition d'urgence, ne font pas obstacle à ce que le juge des référés « *écarte, à titre exceptionnel, cette demande [de suspension] même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision*

*porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité* » (CE, Sect., 16 avril 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine*, req. n°355.792).

Au titre des motifs d'intérêt général susceptibles de s'opposer à une mesure de suspension, il faut ainsi prendre en compte les contraintes humaines, matérielles et juridiques de l'administration. En ce sens, et dans le cadre de la procédure de référé-liberté, Monsieur Alexandre Lallet relevait : « *il nous semble que les contraintes humaines, matérielles et juridiques de l'administration ont vocation à être prises en compte en aval, au stade de la définition des mesures que le juge des référés est susceptible de prononcer, le cas échéant, comme cela a déjà fait, en leur conférant un caractère conditionnel, afin d'éviter que les injonctions du juge ne soient que des vœux pieux* » (concl. sur CE, 19 octobre 2020, req. n°439.362).

## **XXI.-**

En l'espèce, la Ville de Paris soutenait devant le Tribunal administratif de Paris qu'à supposer même qu'un doute sérieux puisse être retenu quant à la légalité des dispositions du règlement contesté, l'intérêt général s'opposait néanmoins à ce que soit prononcée une mesure de suspension.

C'était – et c'est toujours – le cas s'agissant des alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement, relatifs aux modalités d'entrée en vigueur des nouveaux cycles de travail pour les 5.000 agents concernés par des cycles de travail complexes qui doivent être incrémentés sur le logiciel de gestion *Chronotime*, et pour les agents de la DASCO dont le cycle de travail ne pourra entrer en vigueur, en cohérence avec le calendrier scolaire, que le 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Pour les premiers, la Ville de Paris se heurte à une impossibilité matérielle. Pour les raisons qui ont été précédemment exposées, elle ne sera pas en mesure, en tout état de cause, d'incrémenter à son logiciel de gestion les cycles de travail complexes des agents concernés avant la période d'entrée en vigueur qu'elle a prévue au 1<sup>er</sup> semestre 2022. De sorte que la mesure de suspension prononcée par l'ordonnance attaquée est contraire à l'intérêt général, en ce qu'elle expose la Ville de Paris à une contrainte qui correspond à une impossibilité opérationnelle et matérielle.

Le constat est le même s'agissant des agents de la direction des affaires scolaires, pour lesquels le calendrier de travail a déjà été bâti en considération de l'année scolaire. La suspension du 5<sup>ème</sup> alinéa rend, en tout état de cause, matériellement impossible l'application des nouveaux cycles de travail au 1<sup>er</sup> janvier 2022, compte tenu de l'élaboration des plannings de travail établis pour

l'année scolaire 2021/2022 au cours de l'été 2021, en concertation avec l'ensemble des partenaires et acteurs intervenant au titre de l'éducation nationale.

## **XXII.-**

La suspension de la sujétion spécifique de l'article 1.5.2 est également contraire à l'intérêt général et a assurément un effet disproportionné.

En effet, comme il a été précédemment rappelé, la Ville de Paris a été contrainte de procéder à l'adoption des nouveaux cycles de travail en deux temps. Après avoir adopté le règlement litigieux au mois de juillet 2021, elle doit adopter les délibérations déclinant les cycles de travail pour chacune des directions avant la fin de l'année 2021 – très concrètement, au plus tard lors du Conseil de Paris du 14 décembre 2021.

Ces cycles de travail, qui ont naturellement fait l'objet de concertations avec les syndicats, conformément aux obligations légales de présentation de ces éléments dans le cadre des instances du dialogue social et conformément et aux préconisations de la ministre de la fonction et de la transformation publiques, ont tous été définis en considération de la sujétion spécifique instituée à l'article 1.5.2., de même d'ailleurs qu'ils ont été arrêtés en considération des dispositions transitoires de l'article 6.1.

Par conséquent la suspension de la sujétion a rendu impossible l'adoption des nouveaux cycles de travail au mois de novembre 2021, comme initialement prévu.

La Ville est donc en l'état contrainte d'adopter, lors du Conseil de Paris du 14 décembre 2021, des cycles n'intégrant pas la sujétion litigieuse, sans aucun dialogue social, ni temps d'échange au vu des contraintes de calendrier qui imposent de finaliser tous les éléments dans des délais extrêmement contraints, peu propice à l'échange avec les représentants syndicaux.

## **XXIII.-**

Le juge des référés du tribunal administratif de Paris n'a pas remis en cause la réalité des conséquences de la mesure de suspension. Bien au contraire, en suggérant, au point n°14 de sa décision, à la Ville de Paris de se rapprocher de la Préfecture pour gérer cette situation, il semble l'avoir au moins implicitement admis.

Mais cette suggestion paraît insuffisante. Si la Ville s'est conformée à cette préconisation dès le 28 octobre 2021 (*production n°2*), en réponse, par une lettre du 3 novembre 2021 (*production n°3*), la Préfecture, ne fait qu'indiquer qu'elle est à la disposition de la Ville de Paris pour examiner les modalités d'organisation des cycles qu'elle aura prévues, dans le respect des termes de la loi du 6 août 2019 et de l'ordonnance du juge des référés, en rappelant, par ailleurs, que les cycles actuels n'auront plus de fondement légal au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2022. La préfecture rejette explicitement la demande de travail sur une période transitoire sollicitée par la Ville dans l'attente du jugement au fond.

Surtout, le motif pour lequel le juge des référés a décidé de suspendre les dispositions contestées, en dépit de l'atteinte à l'intérêt général qui en résulte, procède d'une erreur de droit. En effet, en affirmant qu'il était tenu de prononcer la suspension, dès lors qu'il constatait un doute sérieux sur la légalité des dispositions contestées, « *sans que la Ville puisse utilement invoquer* » l'intérêt général qui s'y opposait, le juge des référés a considéré ce moyen inopérant.

Comme il a été précédemment démontré, la jurisprudence du Conseil d'Etat admet au contraire que l'intérêt général s'oppose à une mesure de suspension pour les référés qui ne sont pas subordonnés à une condition d'urgence.

De quelques points de vue que l'on se place, l'ordonnance doit être annulée.

\*

### Sur le règlement du litige

#### **XXIV.-**

Après avoir annulé l'ordonnance attaquée, la Cour réglera le litige, que ce soit au titre de l'évocation ou de l'effet dévolutif. A ce titre, la Ville de Paris sollicite naturellement l'entier bénéfice, outre des observations qui précèdent, des écritures régularisées devant le Tribunal administratif de Paris.

\* \* \*

\*

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'exposante conclut qu'il plaise à la Cour administrative d'appel de Paris :

- **ANNULER** l'ordonnance attaquée ;
- **REJETER** la requête que Préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'État une somme de 3.000 € au titre de l'article L.761- 1 du code de justice administrative.

**Productions** :

1. Ordonnance attaquée
2. Lettre de la Ville de Paris du 28 octobre 2021
3. Lettre du Préfet de Paris du 3 novembre 2021
4. Délibération autorisant le maire à ester en justice

**SCP FOUSSARD-FROGER**  
**Avocat au Conseil d'Etat**