



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



Conseil d'État, Juge des référés, 26/05/2025, 504298, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - Juge des référés

Lecture du lundi 26 mai 2025

N° 504298

ECLI:FR:CEORD:2025:504298.20250526

Inédit au recueil Lebon

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 13 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Action et Démocratie demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2025-197 du 27 février 2025 relatif aux règles de rémunération de certains agents publics placés en congé de maladie ordinaire ou en congé de maladie et du décret n° 2025-198 du 27 février 2025 relatif à la rémunération maintenue en congé de maladie pour certains agents publics ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, d'une part, les décrets contestés, qui concernent l'ensemble des fonctionnaires bénéficiant d'un congé de maladie ordinaire ou d'un congé de maladie, entraînent des conséquences majeures et néfastes pour l'état de santé et la rémunération des agents publics et que, d'autre part, ces effets sont irréversibles en ce qu'à supposer que les décrets soient annulés, les effets de l'annulation seront très probablement modulés dans le temps ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité des décrets contestés ;
- les décrets portent atteinte au principe de non-discrimination et au droit de propriété, en méconnaissance des stipulations combinées des articles 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1er de son premier protocole additionnel dès lors que, d'une part, il n'existe aucune différence objective de situation entre un agent public et un salarié lorsqu'ils sont confrontés à une affection physique ou psychique et doivent bénéficier d'un congé de maladie ordinaire, que, d'autre part, dans les deux situations, l'Etat supporte seul la charge financière résultant de l'indemnisation des périodes d'arrêts de travail et

qu'enfin, en faisant reposer sur les seuls agents publics le poids de la diminution des dépenses publiques, ceux-ci se retrouvent à supporter une charge individuelle exorbitante ;

- l'application des décrets litigieux risque d'aggraver de façon manifestement excessive les conditions de santé des agents publics, en méconnaissance des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des obligations prévues, à l'encontre de l'employeur public, par le code général de la fonction publique et le code du travail en matière de protection de la santé de ses agents, dès lors que, d'une part, la perte de 10% de leur rémunération dissuadera les agents publics, notamment ceux placés dans une situation sociale et financière précaire, de solliciter un congé de maladie ordinaire ou un congé de maladie ou les incitera à sacrifier leur santé au bénéfice d'un retour précipité dans leur service, que, d'autre part, aucune offre mutualiste ayant vocation à prendre en charge le différentiel de rémunération n'existe actuellement et qu'enfin, les personnels enseignants sont davantage exposés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 13 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Action et Démocratie demande, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 189 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 modifiant l'article L. 822-3 du code général de la fonction publique.

Il soutient que ces dispositions, qui sont applicables au litige et qui n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution, ont été adoptées selon une procédure irrégulière en ce qu'elles constituent une disposition étrangère au domaine de la loi organique relative aux lois de finances et sont issues d'un article additionnel qui ne respecte pas le principe dit de " l'entonnoir ", tel qu'il résulte de l'article 45 de la Constitution, et méconnaissent les principes de non-discrimination et d'égalité.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code du travail ;
- la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ". En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

2. L'article 189 de la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 a modifié l'article L. 822-3 du code général de la fonction publique pour prévoir que le fonctionnaire en congé de maladie perçoit désormais, pendant les trois premiers mois de son congé, 90% de son traitement au lieu de son intégralité. Par la suite, deux décrets du 27 février 2025 ont modifié, pour différentes catégories d'agents publics, les règles de maintien de la rémunération durant les premiers mois du congé de maladie ordinaire ou du congé de maladie en retenant ce même taux de remplacement.

3. Le syndicat Action et Démocratie, qui a pour objet de défendre les intérêts des agents de l'éducation nationale, demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de ces deux décrets. Par un mémoire distinct, il demande au juge des référés du Conseil d'Etat de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité de l'article 189 de la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 modifiant l'article L. 822-3 du code général de la fonction publique avec les droits et libertés garantis par la Constitution.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

4. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

5. Ainsi qu'il a été dit au point 2, l'article 189 de la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 a modifié l'article L. 822-3 du code général de la fonction publique pour prévoir que le fonctionnaire en congé de maladie perçoit désormais, pendant les trois premiers mois de son congé, 90% de son traitement au lieu de son intégralité.

6. En premier lieu, si le syndicat Action et Démocratie soutient que les dispositions législatives contestées n'avaient pas leur place dans une loi de finances et ont été adoptées selon une procédure irrégulière, de tels griefs ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

7. En second lieu, le syndicat requérant soutient que les dispositions critiquées sont contraires au principe d'égalité, notamment faute de prévoir la possibilité du versement d'une indemnité complémentaire pour les agents publics permettant, comme c'est possible pour les salariés du privé, de maintenir la rémunération durant le congé de maladie. Toutefois, les fonctionnaires sont dans une situation différente de celle des salariés du secteur privé et, en particulier, se voient appliquer des règles différentes en matière de droits sociaux et de congés de maladie. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi et du principe de non-discrimination doit être écarté.

8. Il résulte de ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le syndicat requérant, qui n'est pas nouvelle, ne présente, en tout état de cause, pas un caractère sérieux. Il n'y a, dès lors, pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

Sur les autres moyens :

9. Les autres moyens présentés par le syndicat requérant, analysés dans les visas de la présente décision, ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

10. Il résulte de ce qui précède que sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête du syndicat Action et Démocratie doit être rejetée, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du même code, selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le syndicat Action et Démocratie.

Article 2 : La requête du syndicat Action et Démocratie est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat Action et Démocratie.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et au ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.

Fait à Paris, le 26 mai 2025

Signé : Anne Courrèges

ECLI:FR:CEORD:2025:504298.20250526