

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N^{os} 2205256 et 2403088

Mme X

Mme Laure Préaud
Rapporteure

Mme Myriam Carvalho
Rapporteure publique

Audience du 5 mars 2025
Décision du 19 mars 2025

46-01-09-05-02-03
01-01-05-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. - Par une requête enregistrée le 6 septembre 2022, sous le numéro 2205256, et deux mémoires enregistrés le 11 mai et le 22 août 2023, Mme X, représentée par Me Gutierrez, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 28 avril 2022 par laquelle la directrice adjointe au sein du pôle ressources humaines et soins du centre hospitalier universitaire de Toulouse a rejeté sa demande de congé bonifié ainsi que le rejet implicite de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au centre hospitalier universitaire de Toulouse de lui accorder le congé bonifié sollicité ou de réexaminer sa demande à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Toulouse la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative avec intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dans l'application de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 et de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1987 relatif au congé bonifié des fonctionnaires hospitaliers dès lors que le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe en Martinique et qu'elle remplit les critères posés par la circulaire du 3 janvier 2007, la circulaire du 1^{er} mars 2017 et la circulaire du 2 août 2023 ;

- le centre hospitalier n'applique pas les critères d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux de façon homogène ;
- il a apprécié le centre de ses intérêts matériels et moraux de façon contraire à celle préconisée dans la note interne de l'établissement.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 15 mars 2023 et le 15 janvier 2024, le centre hospitalier universitaire de Toulouse, représenté par Me Sabatté, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés et qu'en tout état de cause, il pourrait être procédé à une substitution de motif dès lors que la requérante ne justifie ni détenir un compte bancaire en Martinique, ni y être propriétaire d'un bien immobilier, ni avoir entrepris une demande de mutation vers la Martinique, ni y avoir payé des impôts.

Par une ordonnance du 13 février 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 13 mars 2024.

En réponse à une mesure d'instruction diligentée le 22 janvier 2025 en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, Mme X a produit, le 29 janvier suivant, la note « infos RH » sur le congé bonifié. Cette pièce a été communiquée le 30 janvier 2025.

II. – Par une requête enregistrée le 24 mai 2024, sous le numéro 2403088, Mme Gwenaëlle X, représentée par Me Gutierrez, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 2 avril 2024 par laquelle le directeur adjoint des ressources humaines du centre hospitalier universitaire de Toulouse a rejeté sa demande de congé bonifié ;

2°) d'enjoindre au centre hospitalier universitaire de Toulouse de réexaminer sa demande dans le délai de trois mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Toulouse la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dans l'application de l'article L. 651-1 du code général de la fonction publique et de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1987 relatif au congé bonifié des fonctionnaires hospitaliers dès lors que le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe en Martinique et dès lors qu'elle remplit les critères de la circulaire du 3 janvier 2007 ainsi que trois des critères qualifiés d'irréversibles par la circulaire du 2 août 2023.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 décembre 2024, le centre hospitalier universitaire de Toulouse, représenté par Me Sabatté, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que le moyen de la requête n'est pas fondé et qu'en tout état de cause, il pourrait être procédé à une substitution de motif dès lors que la requérante ne justifie ni détenir un compte bancaire en Martinique, ni y être propriétaire d'un bien immobilier, ni avoir entrepris une

demande de mutation vers la Martinique, ni y avoir travaillé avant son entrée dans la fonction publique, ni y avoir payé des impôts.

Par une ordonnance du 31 décembre 2024, la clôture d'instruction a été reportée au 17 janvier 2025.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le décret n^o 87-482 du 1^{er} juillet 1987 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Préaud,
- les conclusions de Mme Carvalho, rapporteure publique,
- les observations de Me Gutierrez, représentant Mme X, et les observations de Me Sabatté, représentant le centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X, manipulatrice d'électroradiologie médicale au centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse, a présenté une demande de congé bonifié, datée du 9 janvier 2022, pour la période du 15 août au 3 septembre 2022 afin de se rendre en Martinique. Par une décision du 28 avril 2022, la directrice adjointe au sein du pôle ressources humaines et soins du centre hospitalier de Toulouse a rejeté sa demande. Par un courrier reçu le 17 mai 2022, Mme X a exercé un recours gracieux contre cette décision. Le silence gardé par le CHU de Toulouse sur ce recours a fait naître une décision implicite de rejet. Par la requête n^o 2205256, Mme X demande au tribunal d'annuler la décision du 28 avril 2022 et le rejet implicite de son recours gracieux. Le 15 février 2024, Mme X a présenté une nouvelle demande de congé bonifié, à laquelle le directeur général adjoint du CHU de Toulouse a opposé un refus, par une décision du 2 avril 2024. Par la requête n^o 2403088, Mme X demande au tribunal d'annuler cette décision du 2 avril 2024.

2. Les requêtes n^{os} 2205256 et 2403088 sont relatives à la situation d'une même agente publique et présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la décision du 28 avril 2022 et la décision implicite de rejet du recours gracieux exercé contre cette décision :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 651-1 du code général de la fonction publique : « *Le fonctionnaire territorial ou le fonctionnaire hospitalier dont le centre des intérêts matériels et moraux est situé en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon exerçant ses fonctions*

sur le territoire européen de la France bénéficie du régime de congé bonifié institué pour les fonctionnaires de l'Etat dans la même situation. » Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1987 relatif au congé bonifié des fonctionnaires hospitaliers : *« Pour l'application des dispositions du deuxième alinéa du 1^o de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée, relatives aux congés bonifiés des fonctionnaires des établissements mentionnés à l'article 2 de ladite loi, qui, exerçant leurs fonctions sur le territoire européen de la France, ont leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer, le lieu de la résidence habituelle s'entend de celui où se trouve le centre des intérêts moraux et matériels de l'agent. »* Et aux termes de l'article 2 de ce même décret : *« Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1^{er} bénéficient, dans les conditions prévues ci-après, de la prise en charge périodique par l'établissement où ils exercent des frais d'un voyage de congé, dit congé bonifié, à concurrence d'un aller-retour entre le territoire européen de la France où l'intéressé exerce ses fonctions et le département d'outre-mer où se situe le centre de ses intérêts moraux et matériels. »*

4. Il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la localisation du centre des intérêts matériels et moraux d'un fonctionnaire, il peut être tenu compte de son lieu de naissance, de celui de sa résidence, de celle des membres de sa famille, du lieu où le fonctionnaire est, soit propriétaire ou locataire de biens fonciers, soit titulaire de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de comptes postaux, ainsi que d'autres éléments d'appréciation parmi lesquels le lieu du domicile civil avant l'entrée dans la fonction publique de l'agent, celui où il a réalisé sa scolarité ou ses études, mais aussi la volonté manifestée par l'agent, notamment à l'occasion de ses demandes de mutation et de ses affectations ou la localisation du centre des intérêts moraux et matériels de son conjoint ou partenaire au sein d'un pacte civil de solidarité.

5. En premier lieu, d'une part, à supposer que Mme X ait entendu invoquer la circulaire du 2 août 2023 relative à la mise en œuvre des critères liés aux centres des intérêts matériels et moraux pour la prise en compte des congés dans les trois fonctions publiques et pour la mobilité des fonctionnaires de l'Etat dans les territoires d'outre-mer, elle ne saurait s'en prévaloir utilement dès lors qu'elle est postérieure à la date des décisions attaquées.

6. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que Mme X est née le 7 octobre 1988 à La Trinité en Martinique où sont nés ses parents et sa grand-mère, où elle a suivi sa scolarité, obtenu son baccalauréat en 2008 et où elle s'est rendue en 2019 et en 2022. Il n'est pas contesté qu'elle est mariée à une personne également née en Martinique ni qu'elle a bénéficié d'un congé bonifié en 2015. Toutefois, il n'est pas contesté que, à l'exception d'un stage en Martinique du 9 au 27 août 2010, la requérante réside sur le territoire continental depuis l'année 2008 au cours de laquelle elle a entamé ses études à Clermont-Ferrand et que ses deux enfants y sont nés en 2017 et 2021. Par ailleurs, il est constant que X n'a jamais demandé de mutation pour rejoindre la Martinique. Il n'est pas contesté que Mme X ne dispose pas de compte bancaire en Martinique ni qu'elle n'y est pas propriétaire. Dans ces conditions, quand bien même son inscription sur les listes électorales de la commune de Pins-Justaret (Haute-Garonne) n'aurait été faite que temporairement en raison d'une difficulté pour voter par procuration, Mme X ne saurait être regardée comme ayant, à la date de la décision attaquée, fixé le centre de ses intérêts matériels et moraux en Martinique. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation qu'aurait commise la directrice adjointe en charge du pôle ressources humaines dans l'application des dispositions précitées de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1987 et, en tout état de cause, dans l'application des dispositions de la circulaire du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques et de la circulaire du 1^{er} mars 2017 relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d'affectation prévue par l'article 60 de la loi

n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, doit être écarté.

7. En deuxième lieu, si Mme X soutient que le CHU de Toulouse n'appliquerait pas de façon homogène les critères d'octroi du congé bonifié tels que précisés dans une note interne à l'établissement, elle ne produit aucun élément à l'appui de cette allégation. Par suite, le moyen doit être écarté.

8. En troisième et dernier lieu, Mme X ne conteste pas que la note interne dont elle se prévaut a été remplacée par celles produites par le CHU de Toulouse et qu'elle n'avait donc plus vocation à s'appliquer à la date de la décision attaquée. Par suite, le moyen tiré de ce que le CHU de Toulouse n'aurait pas appliqué à la requérante les critères définis dans cette note de service doit être écarté.

9. Il résulte de ce qui précède que Mme X n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions du 28 avril 2022 et de rejet implicite de son recours gracieux.

En ce qui concerne la décision du 2 avril 2024 :

10. D'une part, une circulaire ou une instruction dont les dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence est illégale. D'autre part, il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un texte réglementaire illégal, quel que soit le motif de cette illégalité.

11. La circulaire du 2 août 2023 relative à la mise en œuvre des critères liés aux centres des intérêts matériels et moraux (CIMM) pour la prise en compte des congés bonifiés dans les trois fonctions publiques et pour la mobilité des fonctionnaires de l'Etat dans les territoires d'outre-mer prévoit au paragraphe 2 de son III un « *principe de conservation du bénéfice du CIMM, sous conditions* ». Son paragraphe 2.1 dispose ainsi que : « *Lorsque le CIMM a été reconnu au titre d'au moins trois critères « irréversibles », c'est-à-dire reposant sur des circonstances par nature non susceptibles d'évoluer dans le temps et suffisant de ce fait, une fois qu'elles sont identifiées, à qualifier une fois pour toutes le lien des intérêts matériels et moraux d'un agent avec une collectivité ou un territoire donné, son bénéfice est conservé pour chaque nouvelle demande concernant la même collectivité ou le même territoire, sans limitation de durée. / Sont, notamment, considérés comme « irréversibles », les critères suivants : / - le lieu de naissance de l'agent ; / - le lieu de naissance des enfants ; / - le lieu de sépulture des parents les plus proches ; / - les études effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ou ses enfants ; / - le lieu de résidence avant l'entrée dans l'administration ; / - le lieu de naissance des ascendants.* »

12. Les énonciations précitées de la circulaire du 2 août 2023, qui précise les modalités d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux des agents publics pour l'attribution des congés bonifiés en créant la catégorie des « critères irréversibles » donnant droit au maintien sans limitation de durée de l'identification du centre des intérêts matériels et moraux des agents et ne laissant aucune marge d'appréciation aux autorités subordonnées sur ce point, revêtent un caractère réglementaire. Toutefois, en créant ainsi une condition nouvelle tenant à la prise en compte de « critères irréversibles » et à la conservation du bénéfice de la détermination du centre des intérêts matériels et moraux sans limitation de durée qui découle du fait pour un agent de remplir au moins trois de ces critères « irréversibles », le ministre de la transformation et de la fonction publiques et le ministre de l'intérieur et des outre-mer ont excédé le champ de compétence qui leur est dévolu en vertu de leur pouvoir d'organisation de leurs services respectifs. Par

conséquent, la circulaire du 2 août 2023 est illégale, le CHU de Toulouse n'avait pas à l'appliquer et Mme X ne peut utilement s'en prévaloir.

13. En troisième lieu, s'agissant de l'application des dispositions de l'article L. 651-1 du code général de la fonction publique, telle que rappelée aux points 3 et 4 du présent jugement, il ressort des pièces du dossier que le grand-père maternel de Mme X est inhumé en Martinique, que Mme X disposait d'une carte électorale mentionnant la ville du Robert comme lieu de vote en 2022 et qu'elle a été tirée au sort, en 2023, pour figurer sur la liste préparatoire des jurés titulaires à une session d'assises. Toutefois, compte tenu de ce qui a été exposé au point 6 du présent jugement et bien que Mme X étaye son allégation selon laquelle son mariage n'a pas eu lieu en Martinique en raison du coût d'organisation par la production d'un devis, la requérante ne saurait être regardée comme ayant, à la date de la décision attaquée, fixé le centre de ses intérêts matériels et moraux en Martinique. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation qu'aurait commise le directeur adjoint des ressources humaines dans l'application des dispositions précitées de l'article L. 651-1 du code général de la fonction publique et de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1987, ainsi que, en tout état de cause, des dispositions de la circulaire du 3 janvier 2007, doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que Mme X n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 2 avril 2024.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de Mme X tendant à l'annulation de la décision du 28 avril 2022 par laquelle la directrice adjointe en charge du pôle ressources humaines et soins du centre hospitalier de Toulouse a rejeté sa demande de congé bonifié pour la période du 15 août au 3 septembre 2022, à l'annulation de la décision implicite rejetant son recours gracieux et à l'annulation de la décision du 2 avril 2024 par laquelle le directeur adjoint des ressources humaines du CHU de Toulouse a rejeté sa demande de congé bonifié pour la période du 21 juillet au 7 août 2024 doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction qui s'y rattachent et les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de Mme X la somme sollicitée par le centre hospitalier sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n^{os} 2205256 et 2403088 présentées par Mme X sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées dans les deux instances par le centre hospitalier universitaire de Toulouse sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme X et au centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Viseur-Ferré, présidente,
Mme Péan, conseillère,
Mme Préaud, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2025.

La rapporteure,

La présidente,

L. PRÉAUD

C. VISEUR-FERRÉ

La greffière,

F. DEGLOS

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

Pour expédition conforme,
La greffière en chef,