

DOCUMENT

Rapport public du Conseil d'Etat 2003

Etudes et documents n° 54 - LA DOCUMENTATION FRANÇAISE - PARIS 2003

Nos lecteurs trouveront ci-dessous les extraits relatifs au droit du travail et de la Sécurité sociale du rapport présenté par le Conseil d'Etat pour l'année 2002*.

ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE

Droit communautaire

La prise en compte du droit communautaire en matière de fonction publique est illustrée par plusieurs décisions rendues en 2002.

Faisant application des stipulations de l'article 39 du Traité instituant la communauté européenne, le Conseil d'Etat a jugé, par une décision du 13 mars 2002 (*M. Courbage*), que lorsqu'un Etat membre prévoit, à l'occasion du recrutement du personnel, de prendre en compte des activités professionnelles antérieures exercées par les candidats au sein d'une administration publique, il ne peut, à l'égard des ressortissants communautaires, exclure les services de même nature accomplis dans un autre Etat membre de la Communauté européenne.

En matière de pensions, le Conseil d'Etat a tiré les conséquences de l'arrêt du 29 novembre 2001 par lequel la Cour de justice des communautés européennes a jugé que le principe de l'égalité des rémunérations, affirmé par l'article 119 (devenu 141) du Traité instituant la Communauté européenne, s'oppose à ce qu'une bonification accordée pour le calcul d'une pension de retraite aux personnes qui ont assuré l'éducation de leurs enfants soit réservée aux femmes, alors que les hommes ayant assuré l'éducation de leurs enfants seraient exclus de son bénéfice. Par une décision du 5 juin 2002 (*M. Choukroun*) (1), le Conseil d'Etat a jugé que méconnaît ce principe le Code des pensions civiles et militaires de retraite, en ce qu'en prévoyant en son article L. 50 que la jouissance de la pension à laquelle a droit le conjoint survivant d'une femme fonctionnaire est, dans certains cas, suspendue, sans qu'aucune disposition analogue ne soit prévue en ce qui concerne les épouses survivantes d'un homme fonctionnaire, il introduit sur ce point une discrimination entre les femmes et les hommes fonctionnaires qui n'est justifiée par aucune différence de situation relativement à l'octroi de la pension en cause. Par une décision du 29 juillet 2002

(*M. Griesmar*) (2), après avoir constaté que les dispositions du b) de l'article L. 12 du Code des pensions civiles et militaires de retraite étaient, en ce qu'elles instituent pour le calcul de la pension une bonification d'ancienneté d'un an par enfant dont il réserve le bénéfice aux « femmes fonctionnaires », également incompatibles avec le principe d'égalité des rémunérations le Conseil d'Etat a enjoint au ministre de modifier les conditions dans lesquelles la pension du requérant lui a été concédée et de revaloriser rétroactivement cette pension.

Par une décision du 10 juillet 2002 (*Fédération CFDT Interco*) (3), la Section du contentieux a jugé que le droit pour tout travailleur d'être consulté et de participer aux questions touchant à la sécurité et à la santé au travail, garanti par la directive du Conseil n° 89/391 du 12 juin 1989, impose que les représentants du personnel aux comités techniques paritaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, auxquels incombe la consultation sur ces questions, soient élus par toutes les catégories d'agents. Il en a déduit que le gouvernement ne pouvait maintenir après le 31 décembre 1992, date d'expiration du délai de transposition de cette directive, les dispositions de l'article 8 du décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, en tant qu'elles excluent du corps électoral les agents non titulaires n'occupant pas un emploi permanent et les agents de droit privé.

Fonction publique

Par une décision du 28 juin 2002 (*M. Chaumet*), l'Assemblée du contentieux a jugé que l'instauration d'un quota au-delà duquel les agents d'un corps de fonctionnaires ne peuvent plus être détachés introduit une différence de traitement qui n'a pas de justification objective lorsque ce quota ne s'applique qu'aux agents titularisés après une date donnée. A cet égard,

* Les notes de bas de page émanent de la rédaction du Droit Ouvrier.

(1) Dr. Ouv. 2003 p. 146 en annexe à l'étude de Nadia Hantali "Le Code des pensions civiles et militaires à l'épreuve du droit communautaire".

(2) id. p. 147.

(3) Dr. Ouv. 2002 p. 585 n. J.-L. Rey; v. également Rep. min. n° 7126 Dr. Ouv. 2003 p. 122.

l'Assemblée a jugé que la situation née des conditions dans lesquelles la gestion du corps des ingénieurs des télécommunications a été assurée depuis la transformation de France Télécom en personne morale de droit public, puis en société anonyme, par la loi du 2 juillet 1990 modifiée par la loi du 26 juillet 1996, ne pouvait constituer une circonstance exceptionnelle de nature à justifier légalement une telle différence de traitement entre agents d'un même corps.

Par une décision du 6 novembre 2002 (*M. Guisset*), la Section du contentieux a rappelé la règle selon laquelle tout fonctionnaire en activité tient de son statut, sous réserve de dispositions particulières de celui-ci, le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade. Le Conseil d'État a ainsi jugé que méconnaissait cette règle le ministre qui maintient pendant plus de onze années un fonctionnaire en activité avec traitement mais sans affectation, alors qu'il lui appartenait soit de proposer une affectation à ce fonctionnaire, soit, s'il l'estimait inapte aux fonctions correspondant à son grade, d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle. Il a également jugé que si l'illégalité ainsi commise engageait envers ce fonctionnaire la responsabilité de l'État, celle-ci était susceptible d'être atténuée lorsque, compte tenu de son niveau hiérarchique et de la durée de la période pendant laquelle il avait bénéficié d'un traitement sans exercer aucune fonction, l'agent n'avait pas entrepris de démarches auprès de son administration.

En vertu de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le fonctionnaire suspendu dont la situation n'a pas été définitivement réglée est rétabli dans ses fonctions à l'expiration d'un délai de quatre mois, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales. Par une décision du 3 mai 2002 (*La Poste c/ Mme Fabre*), le Conseil d'État a jugé que la notion de « poursuites pénales » vise uniquement les cas où l'action publique est mise en œuvre contre le fonctionnaire, au nombre desquels

figure le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile à l'initiative d'une partie lésée.

La décision *Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle* (2 octobre 2002) (4), juge que, lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur, en vertu d'un principe général du droit dont s'inspirent tant le Code du travail que les règles applicables aux fonctionnaires, de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité de le reclasser, de prononcer son licenciement.

Travail

Par une décision du 11 janvier 2002 (*Union nationale des affaires sociales CGT et autres*), le Conseil d'État a apprécié la compatibilité d'un décret relatif à la carrière des inspecteurs du travail avec les stipulations de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail. L'article 6 de cette convention prévoit que les personnels de l'inspection du travail sont des « fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ». Le Conseil d'État a jugé, d'une part, que la limitation de la durée d'occupation des fonctions de directeur régional et départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et de directeur du travail de l'emploi et de la formation professionnelle des départements d'Outre-mer, prévue par l'article 7 du décret du 1^{er} août 2000, n'est pas, par elle-même, un obstacle à l'indépendance et, d'autre part, que le statut d'emploi défini par ce décret, qui prévoit un déroulement de carrière soumis à des conditions objectives et subordonne, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir le retrait de l'emploi à l'intérêt du service, assure la stabilité des emplois concernés conformément aux exigences des stipulations précitées.

ACTIVITÉ CONSULTATIVE

Travail, emploi, formation professionnelle

Droit du travail

En matière de droit du travail, plusieurs textes examinés par la Section ont concerné tant les questions de **sécurité** que le **temps de travail**. À la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, a été examiné en février 2002 un premier projet de loi sur la maîtrise des risques technologiques. Il s'agissait essentiellement de renforcer les dispositifs d'alerte et les modalités de coordination, sur un même site

industriel, entre l'entreprise principale et ses sous-traitants en associant les représentants des salariés à cet effort de coordination. Ce texte a fait l'objet en novembre d'une nouvelle saisine du Conseil d'État. La question de la sécurité au travail s'est aussi posée à l'occasion de l'examen de plusieurs décrets concernant la prévention des explosions et de l'indemnisation des victimes d'accidents du travail.

Le nouveau régime **d'aménagement et de réduction du temps de travail** avait prévu la mise en place de « comptes épargne-temps » permettant aux salariés, qui ne pouvaient ou ne souhaitaient pas bénéficier

(4) Dr. Ouv. 2003 p. 23 n. F. Héas.

dans l'immédiat des allègements d'horaires, de capitaliser les heures travaillées en sus de la durée légale et de détenir un droit à congé. Plusieurs décrets sont venus préciser la portée de ce dispositif. La Section a aussi examiné un projet de décret d'application de la loi de transposition de la directive européenne du 23 novembre 1993 relative à la durée et aux conditions de travail et portant notamment application de la loi n° 2001-397 du 19 mai 2001 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et mettant fin à l'interdiction du travail de nuit des femmes (5).

Le Conseil d'État a examiné le **projet de loi relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi** :

- 1) Une première série de dispositions avait pour objet d'assouplir et de simplifier les conditions dans lesquelles la réduction du temps de travail est mise en œuvre, sans revenir sur l'essentiel des lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, et notamment sur la fixation à 35 heures de la durée légale du temps de travail. Une des modifications importantes, à cet égard, avait trait à la définition du niveau du contingent d'heures supplémentaires au-delà duquel se déclenche le repos compensateur, niveau qui devrait désormais relever de la négociation collective ;
- 2) Le projet tendait ensuite à mettre fin au mécanisme de garantie complémentaire prévu par l'article 32 de la loi du 19 janvier 2000. Ce mécanisme, s'il était destiné à corriger, dans le sens d'une plus grande égalité, les effets sur le pouvoir d'achat des salariés payés au SMIC du passage de 39 à 35 heures, avait engendré un dispositif complexe et inégalitaire, puisque coexistaient cinq garanties complémentaires, de valeur différente selon la date de la réduction du temps de travail. Lorsque le projet de texte devenu la loi du 19 janvier 2000 avait été initialement soumis pour avis au Conseil d'État, celui-ci avait fait observer au gouvernement qu'une limite dans le temps devait à tout le moins être prévue pour l'application de ce mécanisme de garantie. Tel était de fait l'objectif de l'article 32 du projet posant le principe que le dispositif en vigueur prendra fin au plus tard le 1^{er} juillet 2005, date à laquelle un SMIC unique sera à nouveau appliqué à l'ensemble des salariés concernés. Le Conseil d'État s'en est félicité.
- 3) Le projet du gouvernement avait enfin pour objet de réformer les règles de réduction des cotisations patronales de Sécurité sociale issues de la loi du 4 août 1995 (art. L. 241-13 du Code de la Sécurité sociale) et des lois des 13 juin 1998 et 19 janvier 2000 relatives aux 35 heures (art. L. 241-13-1 du même Code). L'intention du gouvernement était de créer un régime de réduction unique, dégressif jusqu'à 1,7 SMIC, et

de mettre fin au lien créé par les lois de 1998 et 2000 entre le passage aux 35 heures et les réductions de cotisations patronales.

Après avoir constaté que le nouveau régime d'allègement proposé n'était pas une aide d'État au sens de l'article 87 du Traité instituant la Communauté économique européenne, et qu'en égard à son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003, il n'avait pas à être pris en compte par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002, la Section sociale a examiné la conformité du projet au principe constitutionnel de respect des clauses contractuelles. Elle a constaté que si le projet prévoyait l'abrogation de dispositions qui avaient incité à la conclusion d'accords de passage aux 35 heures, cette suppression, eu égard aux contreparties prévues par le projet et au caractère par nature provisoire des mécanismes de réduction issus des lois de 1998 et 2000, ne portait pas atteinte à l'équilibre desdits accords.

Enfin, dans un souci de sécurité juridique, le projet validait les accords de passage aux 35 heures conclus dans des conditions dérogatoires au droit commun dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, et confirmait la protection contre le licenciement des salariés qui avaient négocié ces accords. Le projet prévoyait dans le même temps de supprimer ces formes dérogatoires d'accords. Afin d'éviter la création d'un vide juridique, le Conseil d'État a tenu à ce que le gouvernement inclue dans le projet une disposition permettant que ces accords puissent être le cas échéant révisés ou renouvelés dans les conditions qui avaient présidé à leur conclusion.

Emploi

Le domaine de l'emploi a fait l'objet de deux textes significatifs. Il s'agit tout d'abord du nouveau dispositif dit du **contrat emploi jeunes** ouvert aux jeunes les moins qualifiés, associé à une réduction des charges sociales des entreprises (6). Le projet de loi portant « création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise », devenu la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002, poursuit l'objectif classique de favoriser l'embauche des jeunes (ici des 16 à moins de 23 ans) non qualifiés.

Le projet de loi « relatif à la négociation collective sur la restructuration ayant des incidences sur l'emploi », examiné par le Conseil d'État à la fin de l'année, présente plusieurs originalités. Il suspend tout d'abord certaines des dispositions de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relatives au droit des licenciements pour cause économique (7). Pendant cette période de suspension (de 2 ans et demi au maximum), les organisations professionnelles et syndicales sont invitées à négocier un accord national et interprofessionnel afin de contribuer à la préparation d'un futur projet de loi. Par ailleurs, les entreprises elles-mêmes sont incitées à participer à la redéfinition des

(5) "La loi sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes" RPDS 201 p. 187.

(6) C. Ahumada "Le nouveau contrat pour l'emploi des jeunes" RPDS 2003 p. 71.

(7) V. sur la censure de la loi de modernisation sociale, Dr. Ouv. fév. 2002 p. 48 s. et sur la notion de cause économique du licenciement les actes du colloque du SAF Dr. Ouv. mars 2002 p. 137 s.

règles par la conclusion d'accords expérimentaux valables pour deux années. Ces accords d'entreprise pourront déroger à quelques-unes des règles, limitativement énumérées, du Code du travail, à l'image de ce qui est déjà possible dans le domaine de la durée du travail (8). Au surplus, ce qui est plus nouveau encore, le projet exige que ces accords soient des accords dits « majoritaires » c'est-à-dire qu'il en subordonne la validité au fait qu'ils soient signés par des organisations qui auront recueilli la majorité des voix aux dernières élections du comité d'entreprise.

Sur la question de la suspension de dispositions législatives en cours, le Conseil d'État a relevé la rareté de ce procédé, mais a noté qu'il n'était pas sans précédent (par exemple sur l'application de dispositions du Code de service national suspendu par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997). Il a,

cependant, remarqué, sans y faire d'objection, l'originalité de l'objectif de cette suspension, favoriser le développement d'arrangements contractuels pendant une période à l'issue de laquelle seraient proposées au Parlement de nouvelles règles législatives inspirées par les initiatives intervenues (9).

Formation professionnelle

La Section sociale a examiné plusieurs textes mettant en place l'institution d'un congé de validation ainsi qu'un dispositif de validation des acquis de l'expérience reposant sur l'institution d'un congé de validation (10) ainsi que la création d'un répertoire national des certifications professionnelles, et d'un dispositif de contrôle des organismes qui assisteront les candidats dans leur demande de validation.

(8) P. Rennes "L'emploi hors-la-loi" Le Peuple n° 1570 janvier 2003 ; M. Cohen et L. Milet "La loi suspensive Fillon-Raffarin, les CE et les licenciements économiques" RPDS 2003 p. 59.

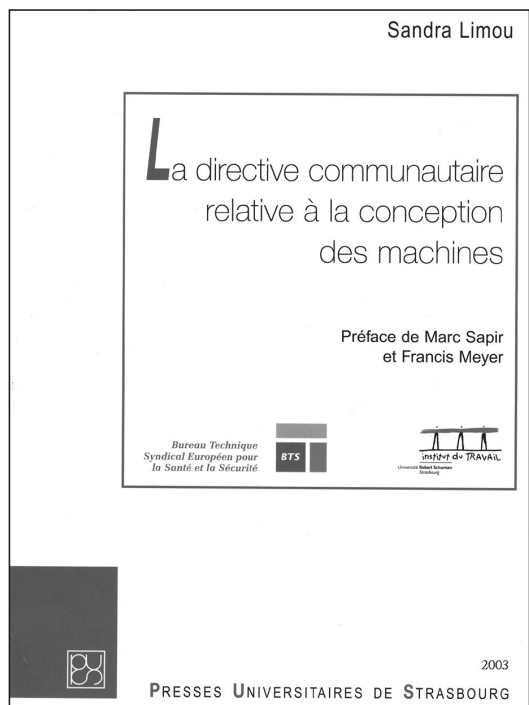
(9) G. Lyon-Caen "Vers une négociation sur les restructurations destructrices d'emplois" Dr. Ouv. 2002 p. 559.

(10) C. Ahumada "La validation des acquis de l'expérience" RPDS 2002 p. 327.

La directive communautaire 89/392 relative à la conception des machines, modifiée à plusieurs reprises et codifiée le 22 juin 1998, énonce les exigences de sécurité que les fabricants doivent respecter. Il s'agit de garantir un niveau élevé de sécurité aux opérateurs travaillant sur ces équipements. Pour autant, ce texte répond d'abord à des motifs économiques : assurer la libre circulation des machines dans la Communauté.

Cette étude fait le point sur l'application de cette directive en France, et met l'accent sur la difficulté d'allier les objectifs sociaux et économiques. Différents aspects sont abordés : les difficultés pratiques résultant de problèmes d'interprétation et d'application, mais également les différentes responsabilités pouvant être engagées au titre de cette réglementation. Elle replace le cas français dans une perspective plus générale, celle de l'Union européenne.

Cet ouvrage s'adresse aux professionnels qui souhaitent obtenir des éclaircissements sur la mise en œuvre de ce texte et sur ses implications, mais également aux étudiants et à toute personne s'intéressant au droit social communautaire. Il permet de mieux comprendre la portée des directives européennes, et leur impact au sein même des entreprises.



Prix : 15 €

A commander aux PRESSES UNIVERSITAIRES DE STRASBOURG
9 place de l'Université, 67000 Strasbourg - Tél. : 03 88 25 97 21