

TRIBUNAUX – Compétence entre les deux ordres de juridiction – Examen de conventionnalité de l'ordonnance instituant le "Contrat nouvelles embauches" – Ratification implicite – Compétence judiciaire.

TRIBUNAL DES CONFLITS 19 mars 2007
Préfet de l'Essonne contre Cour d'appel de Paris

Vu le déclinatoire, présenté le 19 juillet 2006, par le préfet de l'Essonne, tendant à voir déclarer la juridiction judiciaire incompétente pour connaître de l'exception concernant l'ordonnance 2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail "nouvelles embauches", par le motif que cette ordonnance, prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution et non ratifiée, a le caractère d'un acte administratif réglementaire et que le juge administratif est seul compétent pour en apprécier la légalité ;

Vu l'arrêt rendu le 20 octobre 2006 par lequel la Cour d'appel de Paris a rejeté le déclinatoire de compétence ;

Vu l'arrêté par lequel le préfet de l'Essonne a, le 31 octobre 2006, élevé le conflit ;

Vu l'arrêt du 14 novembre 2006 par lequel la Cour d'appel a sursis à statuer ;

Vu, enregistré le 17 janvier 2007, les observations du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement tendant à la confirmation de l'arrêté de conflit par le motif que les ordonnances adoptées en vertu de l'article 38 de la Constitution, qui présentent, tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, le caractère d'actes administratifs, relèvent, pour l'appréciation de leur légalité qui inclut l'appréciation de la conformité de l'acte à une norme supérieure, d'origine interne ou internationale, de la compétence de la jurisprudence administrative ;

Vu, enregistrés les 24 janvier et 25 janvier 2001 les mémoires ou observations présentées par la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération générale du travail (CGT), et la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) tendant à l'annulation de l'arrêté de conflit par les motifs que, s'agissant de la conventionnalité d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, les juridictions des deux ordres sont également compétentes sans qu'il y ait lieu à renvoi de l'une à l'autre, que l'ordonnance du 2 août 2005 a acquis valeur législative, du fait de sa ratification implicite, et que le renvoi devant la juridiction administrative

ne s'impose pas, le juge judiciaire étant compétent pour interpréter un acte réglementaire ; (...)

Vu les autres pièces du dossier ; vu la loi du 16-24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III ; vu la loi du 24 mai 1872 ; vu l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 modifiée ; vu l'ordonnance des 12-21 mars 1831 modifiée ; vu le décret du 26 octobre 1849 modifié ; vu la Constitution, notamment en son article 38 ; vu l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 ; vu les lois n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 et n° 2006-339 du 23 mars 2006 ; (...)

Considérant que les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution présentent le caractère d'actes administratifs tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, et que la ratification, qui a pour effet de leur conférer rétroactivement valeur législative, peut résulter du vote du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 susmentionné ainsi que du vote d'une autre disposition législative expresse ou d'une loi qui, sans avoir la ratification pour objet direct, l'implique nécessairement ;

Considérant que tel est le cas de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 instituant le contrat "nouvelles embauches", dès lors que les lois n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 et n° 2006-339 du 23 mars 2006, qui prévoient les mesures de financement de l'allocation forfaitaire allouée par ladite ordonnance aux travailleurs titulaires d'un contrat "nouvelles embauches" s'ils se trouvent privés d'emploi, ont eu pour effet de ratifier implicitement l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005, qui n'est pas divisible de l'ensemble de ses autres dispositions ; que, par suite, l'ordonnance n'ayant plus valeur réglementaire, c'est à tort que le conflit a été élevé ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté de conflit du préfet de l'Essonne en date du 31 octobre 2006 est annulé.

(Mme Mazars, prés. - Mme Guirimand, rapp. - Mme de Silva, comm. gov. - SCP Lyon-Caen, Fabiani et Thiriez, SCP Masse-Dessen et Thouvenin, M^e Haas, av.)

Note.

1. On n'avait pas cru remarquer jusqu'à présent que l'examen de conformité à des textes internationaux d'actes administratifs réglementaires par le juge judiciaire soulevait beaucoup de débats en droit du travail. Ainsi le comité d'entreprise a été privé d'informations en matière d'emploi des travailleurs handicapés au motif d'une prétendue incompatibilité des dispositions découlant de l'article R. 232-10 du Code du travail avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (1). Suivant un procédé identique, la composition et le fonctionnement des juridictions du contentieux technique de la Sécurité sociale, réglés par acte administratif, ont été déclarés non conformes à l'art. 6 de la CEDH, provoquant leur paralysie jusqu'à l'adoption d'un décret modificatif (2).

2. Il a fallu attendre la création du CNE pour que le gouvernement, soucieux du sort de sa créature notamment au regard de la convention 158 de l'OIT (3), tente de diriger les contestations vers un ordre de juridiction jugé

(1) Cass. Civ. 2^e, 10 juin 2004, Dr. Ouv. 2004 p. 554 n. A. de Senga.

(2) Cass. Ass. plén. 22 déc. 2000 (cinq espèces), D. 2001 jur. 1652 n. Y. Saint-Jours ; Cass. Soc. 17 déc. 1998, Dr. Ouv. 1999 p. 141 concl. P. Lyon-Caen.

(3) Reproduite au Dr. Ouv. 1990 p. 478.

plus compréhensif (4). Il est vrai que l'affirmation de l'applicabilité directe de ladite convention par la Chambre sociale de la Cour de cassation (5), la veille de la décision du Conseil constitutionnel portant sur cette même loi (6), pouvait être vue comme de mauvaise augure par les promoteurs du CNE (7).

3. La compétence du juge judiciaire en matière d'examen de la conventionnalité d'un acte administratif a en l'espèce été retenue par la Cour d'appel de Paris par un arrêt dont la rigueur de motivation a été soulignée (8). Du contrôle de légalité justifiant une question préjudicielle devant l'ordre administratif en vertu de la jurisprudence *Septfonds* (9), la Cour a distingué le contrôle de conventionnalité qui ne produit pas les mêmes effets (10). C'est cette solution qui est soumise à l'examen du Tribunal des conflits à la suite de l'élévation du conflit par le préfet récusant cette distinction (11). En effet le Conseil d'Etat, dans une décision déjà ancienne mais fréquemment citée, procède à un contrôle de légalité vis-à-vis de la norme européenne (12). L'opposition frontale entre les deux ordres de juridiction a donc été mobilisée afin de retarder le naufrage public du CNE.

4. Le Tribunal, dans la décision rapportée ci-dessus, a opté pour une voie moyenne. Plutôt que de se prononcer sur la compétence, il a préféré considérer, contrairement à la Cour d'appel de Paris, que l'ordonnance en cause a perdu son caractère d'acte administratif car elle a été implicitement ratifiée par deux lois ultérieures (13). Il n'y donc plus d'obstacle à la poursuite du procès devant le juge judiciaire (14).

5. L'un et l'autre ordre de juridiction rend parfois des arrêts dont la teneur échappe à la stricte logique juridique enseignée dans les Facultés de droit pour emprunter – c'est un euphémisme – à des considérations périphériques (15). Il est donc peu probable qu'un ordre de juridiction soit *par nature* plus protecteur des droits fondamentaux que l'autre. En revanche l'alourdissement considérable de la procédure engendrée par l'obligation d'interrogation préjudicielle doit à l'avenir être pris en compte et il ne paraîtrait pas déraisonnable d'admettre voire d'élargir la compétence du juge judiciaire en la matière (16).

A. de S.

(4) CE 19 oct. 2006, Dr. Ouv. 2007 p. 75 n. G. Koubi.

(5) Soc. 29 mars 2006, Bull. civ. V n° 131, Dr. Soc. 2006 p. 636, Avis J. Duplat, S. Laulom "L'avenir du CNE après la disparition du CPE", Dr. Ouv. 2006 p. 465 spéc. p. 471 ; sur la question de l'application des normes internationales, v. M. Bonnechère "Vers une consolidation jurisprudentielle du droit international des droits de l'Homme", Dr. Ouv. 2006 p. 1.

(6) Cons. Const. 30 mars 2006 n° 2006-535 DC.

(7) La singularité de cette décision de la Chambre sociale est relevée dans une étude statistique, RDT 2007 p. 315.

(8) CA Paris 20 oct. 2006, Dr. Ouv. 2007 p.132 n. I. Meyrat.

(9) TC 16 juin 1923 disp. sur legrifrance, selon lequel le juge civil peut interpréter les actes réglementaires mais non en apprécier la légalité, v. M. Verpeaux AJDA 2007 p. 1357.

(10) En ce sens "qu'en statuant ainsi, alors qu'il lui appartenait de dire si les dispositions du texte précité sont compatibles avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'Homme invoqué par M. X...", la Cour d'appel, qui a confondu exception de légalité et exception de conventionnalité, a méconnu l'étendue de ses pouvoirs" Civ. 1^{re}, 3 avr. 2001, Bull. civ. I n° 97. La distinction entre les deux

types de contrôle est mise en lumière par I. Meyrat, préc., ainsi que X. Prétot "Le régime du CNE et la convention 158 de l'OIT" RJS 2007 p. 6 spec. p. 10.

(11) V. les conclusions du commissaire du gouvernement, Dr. Soc. 2007 p. 750, qui, après avoir soutenu à titre principal la ratification implicite, prônait la compétence du juge administratif au nom de la jurisprudence *Septfonds*. Comp. D. Guirimand "CNE : suite" RDT 2007 p. 369.

(12) CE 11 déc. 1987, Danielou, req. n° 56645.

(13) En ce sens : P. Legendre-Grandperret, D. Métin, M.-F. Lebon-Blanchard, P. Lyon-Caen : "Tout ce que vous voulez savoir sur le CNE sans jamais avoir osé le demander...", Dr. Ouv. 2007 p. 121 spec. p. 125 ; v. toutefois les réserves de X. Prétot préc.

(14) La Cour de Paris s'est prononcée dans cette affaire et a rendu un arrêt – à paraître au Droit Ouvrier – affirmant le défaut de conformité de l'ordonnance instituant le CNE à la convention OIT (CA Paris (18^e Ch. E) 6 juillet 2007.

(15) Par ex. Cass. Soc. 3 mai 2006, CRAMIF, Bull. civ. V n° 160, en annexe à l'étude de M.F. Bied-Charreton sur l'égalité salariale publiée dans le présent numéro.

(16) D. Guirimand préc. spec. p. 372 ; X. Prétot préc. spec. p. 11.

Le secteur Travail-Handicap de la Confédération a réalisé un livret d'aide aux syndicats intitulé "*Le maintien dans l'emploi, Comment se servir utilement de la médecine du travail*".

Le rôle et les pouvoirs du médecin du travail y sont exposés de manière claire et concise avec la préoccupation de placer les conditions de travail au cœur de l'action syndicale. Loin d'une médecine chargée de la sélection des salariés, cette brochure insiste sur l'importance d'une mobilisation collective (syndicats et institutions représentatives du personnel) pour instaurer une coopération avec le médecin du travail en vue d'une véritable promotion de la santé au travail.

CGT, Espace revendicatif, Travail-Handicap, 263 rue de Paris, 93516 Montreuil cedex

Tél. : 01 48 18 32 60 Courriel : travail-handicap@cgt.fr