

Conventions collectives - Durée du travail

- 1) **CONVENTIONS COLLECTIVES** – Pouvoir réglementaire ne pouvant prévoir que des accords collectifs sont susceptibles de déroger aux dispositions qu'il édicte dans un sens défavorable aux salariés – Possibilité ouverte seulement au pouvoir législatif.
- 2) **DURÉE DU TRAVAIL** – Transports publics urbains de voyageurs – Régime particulier – Articulation des dispositions applicables.

CONSEIL D'ÉTAT
27 juillet 2001

Fédération nationale des transports Force Ouvrière

Considérant que la Fédération nationale des transports Force Ouvrière demande l'annulation du décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs dont l'article 1^{er} prévoit qu'il s'applique « aux salariés des entreprises de transport public urbain de voyageurs, qui ressortissent de la classe 60.2A des nomenclatures d'activité et de produits approuvés par le décret du 2 octobre 1992 (...) uniquement pour ce qui concerne le transport urbain ou suburbain de voyageurs, sur des lignes et selon des horaires déterminés, même à caractère saisonnier, par tout moyen et à l'exclusion des personnels de la Société nationale des chemins de fer français, des salariés des entreprises relevant de la convention collective nationale des chemins de fer secondaires d'intérêt général et des voies ferrées d'intérêt local, et des personnels de la Régie autonome des transports parisiens » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de l'acte dit loi du 3 octobre 1940 relative au régime du travail des agents des chemins de fer de la Société nationale des chemins de fer français : « Le régime du travail des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local, du chemin de fer métropolitain de Paris et de la Société des transports en commun de la région parisienne est fixé par des arrêtés signés du secrétaire d'État aux communications, du ministre secrétaire d'État à la production industrielle et au travail et du ministre secrétaire d'État à l'intérieur » ; que l'article 3 de cet acte dit loi abroge toutes les dispositions contraires, « et notamment le décret-loi du 19 mai 1939 portant réglementation du travail dans les chemins de fer et dans les entreprises de transport par terre », sur le fondement duquel avait été pris le décret du 24 juin 1939 portant « réglementation du travail des agents des réseaux de tramways urbains et suburbains et des services par omnibus automobiles ou par trolleybus annexés ou substitués à ces réseaux » ; qu'il en résulte que les auteurs de l'acte dit loi du 3 octobre 1940 avaient entendu donner compétence au secrétaire d'État aux communications, au ministre secrétaire d'État à la production industrielle et au travail et au ministre secrétaire d'État à l'intérieur pour fixer le régime du travail des agents des services par omnibus automobiles ou par trolleybus annexés ou substitués aux réseaux de tramways urbains et suburbains, y compris lorsque ces réseaux sont situés en province ; que cet ensemble constitué des agents des réseaux de tramways urbains et suburbains et de services par omnibus automobiles ou par trolleybus annexés ou substitués à ces réseaux comprend les salariés visés par l'article 1^{er} du décret attaqué ;

Considérant que si la loi n° 82-1153 d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 prévoit, en son article 10, que « les dispositions du Code du travail relatives aux conditions et à la durée du travail s'appliquent aux salariés chargés de la conduite ou du pilotage et aux personnels qui leur sont assimilés », cette disposition, éclairée par les travaux préparatoires qui ont précédé son adoption, n'a d'autre objet que de rappeler le principe de l'application du Code du travail aux salariés exerçant des fonctions de conduite ou de pilotage dans les entreprises de transports routiers ou fluviaux qui y étaient déjà soumises ; qu'elle n'a donc pas abrogé l'acte dit loi

du 3 octobre 1940 en tant que ce dernier exclut des dispositions du Code du travail relatives à la durée du travail l'ensemble des salariés du secteur des transports publics urbains de voyageurs, y compris ceux chargés de la conduite ou du pilotage et assimilés ;

Considérant que l'article L.212-2 du Code du travail prévoit que des décrets en conseil des ministres, pris après consultation des organisations d'employeurs et de salariés intéressées, déterminent les modalités d'application de l'article L.212-1 du même code relatif à la durée hebdomadaire du travail et à la durée maximale de travail quotidien pour l'ensemble des branches d'activité ou des professions ou pour une branche ou une profession particulière : que cet article n'est pas applicable aux salariés visés par le décret attaqué qui sont, en vertu de l'acte dit loi du 3 octobre 1940, régis par des dispositions propres et donc exclus du champ d'application des dispositions du Code du travail relatives à la durée du travail ; que, par suite, les moyens tirés de ce que le décret attaqué serait entaché d'incompétence en ce qu'il aurait dû être signé du président de la République ou entaché d'un vice de procédure en ce qu'il n'aurait pas été précédé de la consultation des organisations d'employeurs et de salariés intéressées sont inopérants et doivent être écartés .

Considérant que la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dispose, en son article 3, qu'elle s'applique à tous les secteurs d'activité « à l'exception des transports aériens, ferroviaires, routiers, maritimes, fluviaux et lacustres (...) » ; que les transports publics urbains de voyageurs font dès lors partie des secteurs exclus du champ d'application de la directive précitée ; que la circonstance que ce secteur soit également exclu du champ d'application du règlement CEE 3820/85 du 20 décembre 1985 du Conseil des communautés européennes relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route est sans incidence ; que par suite, le moyen tiré de ce que certaines dispositions du décret attaqué seraient incompatibles avec les objectifs de la directive 93/104/CE ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

Considérant, enfin, que l'article 2 de l'acte dit loi du 3 octobre 1940 ne contient aucune habilitation autorisant le pouvoir réglementaire à déléguer aux partenaires conventionnels la compétence pour fixer le régime de travail des agents qu'il vise ; que si en vertu du principe général du droit du travail selon lequel un accord collectif de travail peut toujours comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles des lois et règlements en vigueur, le gouvernement pouvait prévoir que des accords collectifs de travail pourraient comporter des dispositions plus favorables aux salariés que celles fixées par ce décret, il ne pouvait, en l'absence d'habilitation législative expresse, prévoir que des accords collectifs pourraient déroger aux règles posées par le décret dans un sens défavorable aux salariés ; que dès lors, le décret attaqué doit être annulé dans cette mesure ;

Décide : le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 est annulé en tant qu'il prévoit que des accords collectifs peuvent déroger à ses dispositions dans un sens défavorable aux salariés.

(Mlle Landais, rapp. - Mlle Fombeur, comm. du gouv. - SCP Bouzidi, Av.)

NOTE. – 1) Le Conseil d'Etat limite les possibilités d'écarter l'application l'application au principe de faveur.

Le principe de la supériorité des sources étatiques sur les sources conventionnelles est le fondement de l'ordre public social affirmé par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 mars 1973 (Dr. Ouv. 1973, p. 190).

Il implique que les normes conventionnelles ne peuvent déroger aux normes d'origine étatique. La volonté des particuliers ne saurait modifier les dispositions de ces dernières ni en écarter l'application à moins de créer une situation qui sera plus favorable aux salariés. C'est cette finalité qui peut seule légitimer une dérogation qui est désignée sous le vocable de « principe de faveur » et qui fait également que l'ordre public en droit social sera un ordre public « social ».

Le principe de faveur est clairement énoncé à l'article L. 132-4 du Code du travail.

Cédant aux pressions d'un patronat soucieux d'échapper aux mesures protectrices des salariés édictées par les lois et règlements, les pouvoirs publics ont toutefois à partir de 1982 permis que des dérogations à leur application, et de ce fait défavorables aux salariés, puissent dans certains cas et sous certaines conditions, résulter de dispositions conventionnelles. Le domaine de prédilection de ces entorses au principe de faveur est celui de la durée du travail.

Échappent toutefois à l'application du régime fixé par le chapitre II du titre I du livre deuxième du Code du travail les entreprises de transport public urbain de voyageurs qui relèvent d'un autre texte : la loi du 3 octobre 1940 (voir infra 2).

Les dérogations autorisées aux articles L. 212 et suivants du Code du travail ne pouvant dès lors être utilisées, et en l'absence de leur équivalent dans la loi du 3 octobre 1940, les pouvoirs publics avaient transféré dans un décret pris pour son application la possibilité de déroger par conventions et accords collectifs du régime particulier de durée du travail qu'il instaurait pour ces entreprises.

La question se trouvait alors posée au Conseil d'Etat de savoir si un texte de nature réglementaire pouvait ainsi autoriser des dérogations conventionnelles à ses propres dispositions dans la mesure où ces dérogations se seraient avérées défavorables aux salariés.

Cette question était discutée en doctrine, la majorité des auteurs lui apportant une réponse négative : *“le principe de faveur étant de nature législative, il paraissait difficile d'admettre qu'une disposition réglementaire puisse y porter atteinte”* (sur cette controverse voir le commentaire de Fabrice Bocquillon à la RJS de janvier 2002, p.9 point 5).

C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 27 juillet 2001 ; si le gouvernement pouvait prévoir dans un décret que des conventions et accords collectifs de travail pouvaient comporter des dispositions plus favorables aux salariés, il ne pouvait, en l'absence d'une habilitation législative expresse, permettre que ces mêmes conventions et accords dérogent aux dispositions de ce texte dans un sens qui leur serait défavorable.

Ainsi la faculté de déroger par voie conventionnelle à un texte étatique d'ordre public ne saurait être couverte par le pouvoir réglementaire.

Cette possibilité nécessite une autorisation législative expresse, même si le texte auquel une dérogation conventionnelle est susceptible d'être apportée est de la compétence du pouvoir réglementaire.

La Haute Assemblée avait déjà pris la même position dans un arrêt du 8 juillet 1994 concernant un décret qui permettait d'aménager par voie conventionnelle la périodicité des visites médicales prévues dans le cadre de la médecine du travail. Dans cette espèce, tout en affirmant qu'un décret ne pouvait autoriser qu'une dérogation conventionnelle défavorable aux salariés puisse être apportée à ses propres dispositions, le Conseil d'Etat n'avait pas annulé le texte critiqué aux motifs que la dérogation qu'il autorisait ne présentait pas un caractère défavorable (RJS 12 /94 n° 1386).

Il convient d'observer que le Conseil d'Etat considère le principe de faveur comme un principe général du droit du travail. Il ne fonde pas sa solution sur l'application directe aux faits de l'espèce de l'article L. 132-4 du Code du travail. Ce choix paraît résulter d'une réticence à soumettre le personnel des services publics au droit commun issu du Code du travail.

C'est ainsi qu'il ne retiendra pas le principe de faveur comme mode de solution aux conflits entre normes étatiques contradictoires pour lesquels il préfère appliquer la règle de la primauté du spécial sur le général, en particulier dans les relations entre les statuts législatifs ou réglementaires applicables aux personnels des entreprises publiques et le Code du travail, à moins que celui-ci ne prévoit son application aux personnels concernés (voir à propos du statut de la SEITA, Conseil d'Etat 28 juillet 1993, Dr. Ouv. 1994, p. 85).

C'est ainsi que si des dispositions conventionnelles ne peuvent déroger à un texte réglementaire, celui-ci peut, par contre, écarter l'application du droit commun et créer un droit spécifique. C'est ce qui se passe en ce qui concerne le régime de la durée du travail applicable au personnel des entreprises de transport public urbain de voyageurs.

2) La durée du travail dans les transports publics urbains de voyageurs

L'arrêt du Conseil d'Etat ci-dessus présente un intérêt pédagogique certain concernant l'articulation des textes régissant la durée du travail dans le secteur des transports publics urbains de voyageurs. Une “loi” du 3 octobre 1940 dispose que le “régime de travail” des salariés est fixé par l'autorité administrative pour le personnel de la SNCF, des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local et de la RATP (JO 4/10/1940 p. 5218). En application de ce texte, plusieurs arrêtés ont été pris concernant des secteurs professionnels particuliers (arrêt du 12 novembre 1942 JO 17/06/43 p. 1659 concernant certains transports urbains de bus et tramways qui précède le décret du 14/02/2000 annulé par l'arrêt ci-dessus ; arrêté du 29 décembre 1942 portant réglementation du travail du personnel du réseau de surface de la RATP, JO 1943 p.1686, etc.). Les secteurs concernés fonctionnent donc en autarcie à moins d'un texte spécial les rapprochant du droit commun pour certains aspects précis (par ex. majoration pour heures supplémentaires, arrêté du 27/04/48 JORF 30/04/48 p.4200).

On aurait pu penser que l'Ordonnance du 16 janvier 1982, en réécrivant le champ d'application du Livre II du Code du travail par référence aux “établissements industriels et commerciaux et leurs dépendances, de

quelque nature qu'ils soient, publics ou privés" (L 200-1 C. Tr.), avait mis fin à ce régime dérogatoire, ce d'autant plus qu'il paraît curieux de s'appuyer sur un adage faisant primer la règle dite spéciale sur la règle générale dans une situation où la loi du 3 octobre 1940, édictée sous l'autorité de Pétain, n'a guère qu'une valeur réglementaire (d'où le terme "d'acte dit loi" employé par le Conseil d'Etat; J. Ghestin et G. Goubeaux "Traité de droit civil, Introduction au droit" LGDJ 1994 § 355). Mais cette disparition n'a pas eu lieu, la position de l'Administration (ministère des Transports) d'un maintien des arrêtés étant finalement relayée par un arrêt du Conseil d'Etat (14/10/96 FGTE-CFDT req. n°156-681) qui a refusé de considérer que ce secteur relevait du droit commun de la durée du travail sur la base de l'Ordonnance du 16/01/82 ("*ces dispositions des articles L 212-1 et L 212-2 C. Tr. ne sont pas applicables aux agents [concernés par l'arrêté], lesquels sont régis par des textes particuliers en vertu de l'acte dit loi du 03 octobre 1940 qui n'a pas été abrogé*" : il s'agissait déjà de l'arrêté du 12 novembre 1942 qui a survécu également momentanément par l'effet de l'arrêt ci-dessus). Exclues *ipso facto* du champ d'application des lois sur les 35 heures (Circ. 03/03/2000 fiche n° 1 Legis. soc. A2 n° 8070 du 10/03/2000; M. Miné "Négociier la RTT", 2^e éd., 2000, VO/Atelier, § 21; ne pas confondre cette exclusion du champ légal avec l'exclusion de certains organismes du champ des aides prévues par la loi, cf. M. Miné prec. p.77; voir également Quest. écrite n° 23535 Rép. publiée au JO AN 22/03/99 p. 1743), les entreprises ont, sous la pression sociale et l'insistance gouvernementale, fait l'objet de mesures *ad hoc* (par ex. décret 99-1161 pour la SNCF). C'est l'une de ces mesures qui est annulée par l'arrêt ci-dessus. Il faut noter que la spécificité du secteur est réaffirmée par le Conseil d'Etat non seulement cette fois par référence à l'Ordonnance de

1982 mais aussi par rapport à la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI). Pas plus sur cette base que sur la précédente le Conseil d'Etat ne voit de raison de réintégrer les salariés visés dans le giron du droit commun.

Le maintien de ce dispositif a permis en l'espèce d'empêcher la contamination du secteur par le phénomène des accords dérogatoires (le décret se coordonnant avec un accord de branche non signé par la C.G.T., Legis. soc. - C2- n° 34 du 18 février 1999). Mais il en résulte également l'existence de textes parfois totalement obsolètes ("*la durée du travail peut être abaissée jusqu'à 42 heures pendant la mauvaise saison, les heures ainsi faites en moins étant compensées pendant la belle saison*", sans parler des "*conditions de travail appliquées tant que dureront les travaux pour les autorités allemandes*"!), arrêtés du réseau de surface préc.) dépassées par des normes ou usages internes aisément plus favorables, heureusement pour les salariés comme pour les usagers, compte tenu des risques induits par les transports. Dans ces conditions il serait opportun de rédiger un ou plusieurs décrets, soit sur une base législative spécifique rénovée soit sur la base de L 212-1 C. Tr. (à l'instar du transport public fluvial et du transport routier), mettant à jour la situation en reprenant les normes internes les plus favorables. Compte tenu des concentrations d'entreprises en cours dans le secteur (les transports publics urbains français relevant désormais des groupes Vivendi, SNCF et CDC-RATP, l'ensemble se montrant plus préoccupé par des logiques de rentabilité que de service public), on pourrait envisager par exemple de reprendre les normes du réseau routier de ce dernier opérateur comme base de discussion minimale pour un décret général applicable à ce secteur (le mode "fermé" conservant une réglementation autonome).

Francis Saramito et Arnaud de Senga