

ORDRE DU JOUR

Séance du mardi 7 juillet 1992

11 h 30

- Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une disposition contenue dans l'article 1000-2 du code rural, concernant l'autorisation d'organisation d'un service autonome de médecine du travail en agriculture.

SEANCE DU 7 JUILLET 1992

La séance est ouverte à 11 h 30 en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Nous sommes saisis, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant au déclassement d'une disposition de l'article 1000-2 du code rural. Madame LENOIR, c'est vous, je crois, qui rapportez ce texte ?

Madame LENOIR : Oui, et je dois dire que cela me paraît fort simple. Cette décision ne pose pas de problème majeur. Le déclassement législatif s'inscrit dans le cadre du contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel de la répartition des compétences entre la loi et le règlement, résultant des articles 34 et 37 de la Constitution. Autant dire que ce mode de saisine répond à ce qui était la vocation initiale du Conseil, à savoir la protection du domaine réglementaire contre d'éventuels empiètements du pouvoir législatif. On sait en effet que depuis 1958 :

- la loi s'est vu assigner une compétence d'attribution, son domaine d'intervention étant principalement défini à l'article 34 de la Constitution ;

- tandis que l'article 37 conférait une compétence de droit commun au pouvoir réglementaire, en disposant à l'alinéa 1er que : "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi sont du domaine réglementaire."

Les textes visés par l'article 37, alinéa 2, sont les textes "de forme législative" : lois, ordonnances prises sur le fondement de l'article 92 (mise en place des institutions de la Vème République), ou sur le fondement de l'article 38 (en vertu d'une loi d'habilitation lorsqu'elles ont été ratifiées) ; actes réglementaires validés postérieurement par une loi (codes établis par voie réglementaire acquérant force de loi en vertu d'un texte législatif). Il doit s'agir en outre des textes intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. Dans sa décision du 27 février 1967 (n° 67-44 L) (1) sur le code des débits de boissons, le Conseil avait ainsi relevé qu'il ne pouvait statuer sur les dispositions de ce code ayant reçu force de loi, par une loi du 3 avril 1958, soit avant l'entrée en vigueur de la Constitution.

L'objet de la saisine est de faire constater par le Conseil, par une déclaration motivée, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions soumises à son examen et de permettre au

(1) Rec. p. 26.

Gouvernement de modifier les dispositions de caractère réglementaire par décret pris après avis du Conseil d'Etat.

L'autorité saisissant le Conseil est le Premier ministre et le délai de réponse du Conseil est fixé à un mois, réduit à huit jours en cas de déclaration d'urgence par le Gouvernement.

Environ 160 décisions ont été prises au titre de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, depuis l'origine, ce qui en soi n'est pas négligeable. Ceci s'explique par le fait que les deux autres procédures prévues par la Constitution en matière de contrôle de la répartition des compétences entre la loi et le Règlement, sont pratiquement tombées en désuétude (articles 41 et 61).

En outre, l'accélération des travaux législatifs exigent de vérifier au cas par cas la nature législative ou réglementaire des dispositions à répartir entre la partie législative et la partie réglementaire des codes. Ceci est particulièrement vrai pour les quelques 1000 articles du code de la sécurité sociale.

J'en viens au fond de la saisine. Celle-ci comporte une demande de déclassement d'une partie de phrase de l'article 1000-2 du code rural, concernant l'organisation de la médecine du travail en milieu agricole.

- L'article 1000-1 pose essentiellement le principe de l'organisation obligatoire de la médecine du travail, dans des conditions fixées par des décrets pris après consultation des organisations professionnelles agricoles.

- L'article 1000-2, quant à lui, place cette organisation sous la responsabilité des caisses de mutualité sociale agricole.

Selon le droit commun, les caisses de mutualité sociale agricole peuvent soit instituer en leur sein une section de médecine du travail, soit créer une association spécialisée.

Toutefois, prévoit l'article 1000-2, les entreprises comportant des effectifs importants peuvent être autorisées "par décision conjointe du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Affaires sociales, à organiser un service autonome de médecine du travail".

Le Gouvernement, et cela ressort clairement du projet de décret modificatif joint au dossier, nous demande de constater le caractère réglementaire de la disposition désignant les deux Ministres concernés pour attribuer cette autorisation aux entreprises dont les effectifs justifient une telle dérogation.

La première question qui se pose à nous est de savoir si cette disposition constitue bien un texte de forme législative

.../...

intervenu postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958.

La réponse est affirmative.

Certes l'article 1000-2 du code rural figure encore dans la partie ancienne de celui-ci, laquelle a été validée par une loi promulguée avant l'entrée en vigueur de la Constitution, le 3 avril 1958.

Toutefois en l'occurrence, l'article 1000-2 a été introduit dans le code postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, par une loi du 26 décembre 1966 "relative à la médecine du travail et à la médecine préventive agricoles".

Le Conseil constitutionnel est donc bien compétent pour connaître de cette saisine.

Selon la jurisprudence constante du Conseil, la désignation des autorités habilitées à exercer au nom de l'Etat les attributions dévolues à ce dernier relève du domaine réglementaire. Ce principe s'applique à toutes les autorités administratives et notamment aux Ministres. Il y a une dizaine de décisions à ce sujet.

La désignation des autorités en cause peut cependant relever du domaine de la loi, dans la mesure où elle mettrait en cause un principe, une règle ou une garantie relevant de ce domaine. On peut, à ce sujet, rappeler les considérants d'une décision du 29 février 1972.

Le Gouvernement envisage de transférer des Ministres aux Chefs de Service régionaux (Directeur régional du travail et de l'emploi et Chef du Service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole), la délivrance des autorisations qui peuvent être consenties aux entreprises (de plus de 400 salariés, selon le décret d'application de la loi) désireuses de se doter d'un service autonome de médecine du travail.

Il s'agit d'une simple déconcentration, qui au surplus, ne met en cause aucun principe fondamental ni aucune règle définis à l'article 34 de la Constitution, comme par exemple les principes fondamentaux du droit du travail, non plus qu'aucune garantie de valeur constitutionnelle.

Par conséquent, on peut constater que la disposition en cause est du domaine réglementaire.

Je formulerai une seule observation finale, bien que celle-ci ne relève pas de notre compétence. Cette déconcentration n'est pas conforme aux règles générales suivant lesquelles c'est au Préfet, en tant qu'il a autorité sur les services extérieurs de l'Etat dans la région ou le département, d'exercer les compétences

.../...

déconcentrées à l'un ou l'autre niveau, sauf en certaines matières. Il y a de bonnes raisons de penser que le Conseil d'Etat, lorsqu'il sera saisi du projet de décret portant modification de l'article 1000-2 du code rural, fera cette observation.

Pour ce qui nous concerne, elle est hors du champ de nos attributions.

Ainsi je n'éprouve donc aucune hésitation à vous proposer d'admettre que cette disposition présente bien un caractère réglementaire.

Monsieur le Président : Très bien. Qui souhaite intervenir ?

Monsieur ABADIE : Je vais dans le sens du rapporteur. Je ne vois pas d'inconvénient au déclassement ; l'intention gouvernementale me paraît aller dans le bon sens. Il y a en effet une quantité importante de textes législatifs qui comportent des dispositions réglementaires. Toutefois j'observe, moi aussi, que ce système qui consiste à donner délégation aux directeurs régionaux, est contraire au mouvement général de déconcentration, notamment aux dispositions du décret du 10 mai 1982, qui confère aux préfets une compétence générale pour recourir aux délégations, ceci à l'échelon régional. N'en sont exclues que certaines matières limitativement énumérées par l'article 6 de ce décret : l'éducation, l'inspection du travail ou ce qui relève des impôts ou de la gestion du domaine public. Mais si je me devais de faire cette remarque, elle n'a aucune incidence sur l'appréciation que nous pouvons faire au regard de la Constitution, de la demande dont nous sommes saisis. Qu'elle soit contraire à une tendance n'est pas ici notre affaire. Aussi, je partage les conclusions du rapporteur.

Monsieur RUDLOFF : Moi aussi je partage ce point de vue. Je souhaiterais simplement savoir sur quoi exactement porte notre décision. Devons-nous examiner le deuxième alinéa de l'article 1000-2 ?

Monsieur le Président : Non, nous ne sommes saisis que d'une partie du premier alinéa.

Monsieur FAURE : Nous ne sommes pas saisis du principe même de la délégation ou de la subdélégation, mais seulement de la question de l'autorité compétente pour autoriser l'organisation d'un service autonome de la médecine du travail.

Monsieur le Président : Bon, s'il n'y a pas d'autres interventions, vous pouvez lire, Madame le rapporteur.

Madame LENOIR lit le texte jusqu'à la fin du premier considérant.

Monsieur FABRE : Doit-on vraiment écrire "notamment" et "progressivement" ? C'est un peu lourd, non ?

.../...

Madame LENOIR : Ce n'est pas le seul but de l'article 1000-1, et le mot "progressivement" figure dans le texte de cet article.

Monsieur FAURE : Oui, je trouve que ces précisions sont utiles.

Monsieur le Président : Je voudrais poser une question de pur fait. Le champ d'application de l'article 1000-2 concerne donc les entreprises agricoles de plus de 400 salariés. En pratique, qu'est-ce que cela recoupe ? Les coopératives ?

Monsieur FAURE : Oui, les coopératives, et aussi quelques entreprises dont l'activité est agro-alimentaire. Je me souviens, lors de certaines négociations internationales, d'avoir été saisi du grave problème des petits pois (rires). En effet, l'application des règles peut ne pas être la même selon que les petits pois sont ou non en boîte. Dans un cas, il s'agit d'un produit agricole, dans l'autre la question se posait parfois.

Monsieur le Président : Bon, et bien je vais mettre aux voix l'ensemble.

Le vote est acquis à l'unanimité.

La séance est levée à 11 h 50.

Décision n° 92-168 L
du juillet 1992

(Nature juridique de dispositions
de l'article 1000-2 du code rural)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 juin 1992 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans l'article 1000-2 du code rural et relatives à l'autorisation d'organisation d'un service autonome de médecine du travail en agriculture ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu la loi n° 53-185 du 12 mars 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'agriculture ;

Vu le décret n° 55-433 du 16 avril 1955 portant modification, sous le nom de code rural, des textes législatifs concernant l'agriculture ;

Vu le décret n° 55-1265 du 27 septembre 1955 portant révision du code rural ;

Vu la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes ;

Vu la loi n° 66-958 du 26 décembre 1966 relative à la médecine du travail et à la médecine préventive agricoles, notamment son article 1er ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

.../...

Considérant que l'article 1000-1 ajouté au code rural par l'article 1er de la loi n° 66-958 du 26 décembre 1966 prévoit notamment que des décrets rendront progressivement obligatoire l'organisation d'une médecine du travail et d'une médecine préventive agricoles et fixe le mode de couverture des dépenses exposées à cette fin ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1000-2 ajouté au code précité par la loi n° 66-958 : "Les caisses de mutualité sociale agricole sont responsables de l'application des dispositions de l'article précédent. Elles pourront, soit instituer en leur sein une section de médecine du travail, soit créer une association spécialisée. Cependant, toute entreprise peut, lorsque l'importance des effectifs des travailleurs salariés le justifie, être autorisée par décision conjointe du ministre de l'agriculture et du ministre des affaires sociales, à organiser un service autonome de médecine du travail" ;

Considérant que la nature juridique de ces dispositions n'est recherchée qu'en ce qui concerne la désignation des autorités habilitées à accorder à une entreprise l'autorisation d'organiser un service autonome ;

Considérant que l'article 1000-2 du code rural, en tant qu'il désigne les autorités

.../...

administratives habilitées à exercer au nom de l'Etat des attributions qui, en vertu de la loi, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif, ne met en cause aucun des principes fondamentaux, non plus qu'aucune des règles que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ;

Considérant dès lors que les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont un caractère réglementaire ;

D E C I D E :

Article premier. - Ont un caractère réglementaire les dispositions de l'article 1000-2 du code rural en tant qu'elles déterminent l'autorité de l'Etat habilitée à accorder l'autorisation d'organiser un service autonome de médecine du travail.

Article 2. - La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du juillet 1992.