

Décision n° 2007-561 DC

Loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (*partie législative*)

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2008

Sommaire

I - Atteinte au droit au recours	4
A - Textes de référence.....	4
– Article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	4
– Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme	4
– Article 38 de la Constitution de 1958	4
B - Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	5
– Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 - Loi portant validation d'actes administratifs	5
– Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	5
C - Jurisprudence du Conseil d'Etat	5
– Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, 10 / 9 SSR, n° 199072 199135 199761	5
II - Méconnaissance de l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.....	8
□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel	8
– Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 - Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.....	8
– Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.....	8
– Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit	8
III - Violation du « principe de codification a droit constant » et des articles 34 et 37 de la constitution	9
A - Codification à droit constant.....	9
□ Textes.....	9
– Article 57 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique.....	9
□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel	9

– Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit 9

B - Violation des articles 34 et 37 de la constitution..... 10

□ Textes..... 10

- Constitution de 1958..... 10
 - Article 34 10
 - Article 37 10

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel 10

- Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 - Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes..... 10

C - Conseils de prud'hommes..... 11

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel 11

- Décision n° 91-166 L du 13 juin 1991 - Nature juridique de certaines dispositions de l'article L 513-3 du code du travail 11

D - Inspection du travail 12

□ Textes..... 12

- Organisation internationale du travail, Convention sur l'inspection du travail de 1947, n° 81..... 12
 - Article 1 12
 - Article 2 12
 - Article 3 12
 - Article 4 12
 - Article 5 12
 - Article 6 12
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements..... 13
 - Article 16 13
 - Article 17 13
 - Article 33 13
- Projet de partie réglementaire du code du travail 14
 - **TITRE 2 - SYSTEME D'INSPECTION DU TRAVAIL**..... 14
 - Chapitre I- ECHELON CENTRAL 14
 - Chapitre II – SERVICES DÉCONCENTRÉS 14

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel 16

- Décision n° 66-39 L du 8 juillet 1966 - Nature juridique des dispositions de l'article 1er, alinéa 1, et article 3, alinéa 2, de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi 16
- Décision n° 72-73 L du 29 février 1972 - Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises 16
- Décision n° 92-168 L du 7 juillet 1992 – Nature juridique de dispositions de l'article 1000-2 du code rural 17
- Décision n° 94-357 DC du 25 janvier 1995 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social 17

□ Jurisprudence du Conseil d'État	18
– Conseil d'Etat, 9 octobre 1996, n° 167511	18
– Conseil d'Etat, 15 février 1999, n° 182853 182861	20

IV - Utilisation du présent de l'indicatif **23**

□ Guide de Légistique	23
➤ <i>Temps et mode</i>	23

I - Atteinte au droit au recours

A - Textes de référence

– **Article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

– **Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme**

Droit à un procès équitable

1- Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2- Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

(...)

– **Article 38 de la Constitution de 1958**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

B - Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 - Loi portant validation d'actes administratifs

6. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement ; qu'ainsi, **il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence.**

– Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996 - Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

8. Considérant que **s'il n'appartient ni au législateur, ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leur compétence**, ces principes ne s'opposent pas à ce que, dans l'exercice de sa compétence et au besoin, sauf en matière pénale, par la voie de dispositions rétroactives, le législateur modifie, dans un but d'intérêt général, les règles que le juge a mission d'appliquer dès lors qu'il ne méconnaît pas des principes ou des droits de valeur constitutionnelle ; que le fait que de telles modifications entraînent des conséquences sur des conventions en cours n'est pas en lui-même de nature à entraîner une inconstitutionnalité ; que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

C - Jurisprudence du Conseil d'Etat

– Conseil d'Etat, 8 décembre 2000, 10 / 9 SSR, n° 199072 199135 199761

(...)

Vu 1°, sous le numéro 199072, la requête et le mémoire complémentaire enregistrés les 21 août, 16 septembre et 19 octobre 1998 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. René HOFFER, demeurant Punaauia, B.P. 13722 (98717) Tahiti ; M. HOFFER demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ;

2) de surseoir à l'exécution de cette ordonnance ;

3) d'assortir ce sursis d'une injonction à quinze jours ;

4) de condamner l'Etat à une astreinte de 20 000 F par jour de retard ;

5) de suspendre provisoirement l'ordonnance attaquée ;

6) de condamner l'Etat à lui verser 50 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Vu 2°, sous le numéro 199135, la requête enregistrée le 25 août 1998 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.), dont le siège est B.P. 17 à Papeete (Tahiti) ; l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ;

2) de condamner l'Etat à lui verser 20 000 F au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

Vu 3°, sous le numéro 199761, la requête enregistrée le 21 septembre 1998 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE (A.R.D.E.C.), dont le siège est B.P. 12722 à Punaauia (98717) Tahiti ; le SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ;

2) de condamner l'Etat à lui verser 20 000 F au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et les articles 34, 38, 41, 55 et 74 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la loi n° 99-1122 du 28 décembre 1999 portant ratification notamment de l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 modifié ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mme Denis, Maître des Requêtes,

- les conclusions de Mme Maugué, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes de M. HOFFER, de l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.) et du SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE sont dirigées contre la même ordonnance ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même décision ;

Considérant que l'article 38 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que : "Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi" ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 38, "les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat" ; que le même alinéa précise qu'elles "entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 38, à l'expiration du délai consenti au gouvernement par la loi d'habilitation, "les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif" ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions, ainsi d'ailleurs que des débats tant du comité consultatif constitutionnel que du Conseil d'Etat lors de l'élaboration de la Constitution, que les ordonnances prises dans le cadre de l'article 38 ont, alors même qu'elles interviennent dans une matière ressortissant en vertu de l'article 34 ou d'autres dispositions constitutionnelles au domaine de la loi, le caractère d'actes administratifs ; qu'à ce titre, leur légalité peut être contestée aussi bien par la voie d'un recours pour excès de pouvoir formé conformément aux principes généraux du droit que par la voie de l'exception à l'occasion de la contestation de décisions administratives ultérieures ayant pour fondement une ordonnance ; que, cependant, dès lors que sa ratification est opérée par le législateur une ordonnance acquiert valeur législative à compter de sa signature ;

Considérant qu'il suit de là qu'en cas de ratification la légalité d'une ordonnance ne peut plus en principe être utilement contestée devant la juridiction administrative ; qu'il ne pourrait en aller autrement que dans le cas où la loi de ratification, s'avérerait incompatible, dans un domaine entrant dans le champ d'application de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec les stipulations de cet article, au motif qu'en raison des circonstances de son adoption cette loi aurait eu essentiellement pour but de faire obstacle au droit de toute personne à un procès équitable ;

Considérant que la loi n° 98-145 du 6 mars 1998 a, en application de l'article 38 de la Constitution, autorisé le gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer ; que, dans le cadre de cette habilitation est intervenue notamment l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 relative à la modernisation des codes des douanes et au contrôle des transferts financiers avec l'étranger dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les requêtes susvisées ont contesté la légalité devant le Conseil d'Etat ; que, par plusieurs lois promulguées le même jour, le législateur a ratifié les ordonnances prises sur le fondement de la loi du 6 mars 1998 et, en particulier, par la loi n° 99-1122 du 28 décembre 1999, l'ordonnance présentement attaquée ; **que, dans ces circonstances, et contrairement à ce que soutient M. HOFFER, la loi de ratification n'a pas contrevenu au droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;** qu'elle n'est pas non plus

incompatible avec les stipulations de l'article 13 de la même convention relatives au droit au recours, qui n'exigent ni n'impliquent que les Etats parties instaurent un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois, lequel, au demeurant, relève en droit interne du pouvoir constituant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la légalité de l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998 n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ; qu'ainsi les conclusions des requêtes tendant à son annulation sont devenues sans objet ;

Sur les conclusions de M. HOFFER, de l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.) et du SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à payer à M. HOFFER, à l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.) et au SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les requêtes de M. HOFFER, de l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.) et du SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE dirigées contre l'ordonnance n° 98-525 du 24 juin 1998.

Article 2 : Les conclusions de M. HOFFER, de l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.) et du SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE tendant à l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. HOFFER, à l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT ET LA DEFENSE DU CONTRIBUABLE (A.R.D.E.C.), au SYNDICAT DES CHAUFFEURS DE TAXI DE PAPEETE, au secrétaire d'Etat à l'outre-mer, au garde des sceaux, ministre de la justice, au ministre de l'emploi et de la solidarité et au Premier ministre.

II - Méconnaissance de l'exigence d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– **Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 - Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes**

13. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; **qu'en l'espèce, le Gouvernement a apporté au Parlement les précisions nécessaires en rappelant l'intérêt général qui s'attache à l'achèvement des neuf codes mentionnés à l'article 1er**, auquel faisait obstacle l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire ; **que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et " la garantie des droits " requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas " ;

– **Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

5. Considérant, en second lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du **programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification** ; **que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** ; qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut, serait restreint l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas" ;

– **Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit**

5. Considérant, en deuxième lieu, que l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du **programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification** ; **que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi** ;

III - Violation du « principe de codification a droit constant » et des articles 34 et 37 de la constitution

A - Codification à droit constant

□ Textes

– **Article 57 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique**

I. - Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adaptation des dispositions législatives du code du travail à droit constant, afin d'y inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées, d'améliorer le plan du code et de remédier, le cas échéant, aux erreurs ou insuffisances de codification.

II. - Les dispositions codifiées en vertu du I sont celles en vigueur au moment de la publication de l'ordonnance, sous la seule réserve de modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet.

En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna avec les adaptations nécessaires.

III. - L'ordonnance doit être prise dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– **Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004 - Loi de simplification du droit**

. En ce qui concerne l'article 8 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et les articles L. 1414-9, L. 1414-12 et L. 1414-13 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue de l'article 14 de la même ordonnance:

23. Considérant que l'article 8 de l'ordonnance, ainsi que les articles L. 1414-9, L. 1414-12 et L. 1414-13 du code général des collectivités territoriales, fixent la procédure de passation des contrats de partenariat ;

24. Considérant que, selon les requérants, ces dispositions ne garantissent pas « les conditions d'un accès équitable des architectes, des concepteurs, des petites et moyennes entreprises et des artisans » aux contrats de partenariat, comme l'imposait l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 ; qu'ils estiment, par ailleurs, que « le texte attaqué consacre l'idée que ces acteurs économiques ne peuvent accéder à ces contrats que par la voie de la sous-traitance » ; que serait ainsi méconnu « le principe d'égalité d'accès à la commande publique » ;

25. Considérant, en premier lieu, qu'est inopérant à l'encontre d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ;

(...)

35. Considérant que, selon les requérants, cette disposition empiète sur la compétence du Parlement en matière fiscale et excède ainsi le champ de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 ;

36. Considérant, en premier lieu, qu'est inopérant à l'encontre d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation ;

B - Violation des articles 34 et 37 de la constitution

□ Textes

• *Constitution de 1958*

– Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- (...) la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

– Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 - Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes

- SUR LE GRIEF TIRE DE LA VIOLATION DU DEUXIEME ALINEA DE L'ARTICLE 37 DE LA CONSTITUTION :

25. Considérant que les députés requérants soutiennent que la loi déférée serait constitutive d'un détournement de la procédure prévue par le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ; qu'ils font valoir, à cet égard, que le Conseil constitutionnel aurait une compétence exclusive pour procéder au déclassement de dispositions de forme législative mais dont la nature est réglementaire ;

26. Considérant que, si le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution ouvre au Gouvernement la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de déclarer que des textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, ont un caractère réglementaire et peuvent donc être modifiés par décret, il est loisible au législateur d'abroger lui-même des dispositions de nature réglementaire figurant dans des textes législatifs ; qu'en vertu de l'habilitation qui lui est conférée en application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement n'est pas davantage tenu de se soumettre à la procédure invoquée par les requérants ; que le grief doit donc être rejeté ;

C - Conseils de prud'hommes

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– **Décision n° 91-166 L du 13 juin 1991 - Nature juridique de certaines dispositions de l'article L 513-3 du code du travail**

3. Considérant que, si les conseils de prud'hommes, en raison du caractère paritaire de leur composition et de la nature de leurs attributions, constituent un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution, les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas au nombre des règles constitutives de ces juridictions devant relever, à ce titre, de la compétence du législateur ;

4. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve également au législateur le soin de déterminer " les principes fondamentaux du droit du travail " ; qu'il appartient, toutefois, au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en oeuvre de ces principes ;

5. Considérant que l'obligation faite à tout employeur d'établir les listes des salariés qu'il emploie aux fins de les communiquer à l'autorité administrative en vue de l'établissement des listes électorales pour l'élection des conseillers prud'hommes touche aux principes fondamentaux du droit du travail et ressortit par suite à la compétence du législateur ; qu'il en va de même du droit reconnu à tout salarié intéressé de présenter ses observations sur les listes établies par l'employeur ;

6. Considérant en revanche que la détermination des éléments d'information devant figurer sur les listes participe des modalités d'application du principe fondamental posé par le législateur et relève, en conséquence, de la compétence du pouvoir réglementaire ; qu'il en va pareillement de la désignation de la ou des autorités administratives destinataires des informations communiquées par l'employeur et des observations des intéressés,

D - Inspection du travail

□ Textes

- *Organisation internationale du travail, Convention sur l'inspection du travail de 1947, n° 81*

PARTIE I. INSPECTION DU TRAVAIL DANS L'INDUSTRIE

– **Article 1**

Chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur doit avoir un système d'inspection du travail dans les établissements industriels.

– **Article 2**

1. Le système d'inspection du travail dans les établissements industriels s'appliquera à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession.

2. La législation nationale pourra exempter les entreprises minières et de transport ou des parties de telles entreprises de l'application de la présente convention.

– **Article 3**

1. Le système d'inspection du travail sera chargé:

a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions;

b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;

c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

2. Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs.

– **Article 4**

1. Pour autant que cela sera compatible avec la pratique administrative du Membre, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale.

2. S'il s'agit d'un Etat fédératif, le terme autorité centrale pourra désigner soit l'autorité fédérale, soit une autorité centrale d'une entité constituante fédérée.

– **Article 5**

L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser:

a) une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part;

b) la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations.

– **Article 6**

Le personnel de l'inspection sera composé de 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.

• Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

– **Article 16**

Sous réserve des dispositions de l'article 33, le préfet a seul qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

– **Article 17**

Le préfet de région a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'Etat, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions.

Il en va de même pour le préfet de département sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale.

– **Article 33**

I. - Les dispositions des articles 5, 12, 15, 16, 17, 22, 23, 25, 26, 36, 55, 56 et 59 ne s'appliquent pas à l'exercice des missions relatives :

1° Au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;

2° **Aux actions d'inspection de la législation du travail ;**

3° Au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat et aux modalités d'établissement des statistiques.

Les missions indiquées aux 1°, 2° et 3° sont remplies sans préjudice de la participation des services qui les exercent aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité du préfet.

- *Projet de partie réglementaire du code du travail*

- TITRE 2 - SYSTEME D'INSPECTION DU TRAVAIL

- Chapitre I- ECHELON CENTRAL

Section 2 Direction générale du travail

(alinéa 3 phrases 1 et 2 de l'article 3 du décret n° 2006-1033 relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

Article R. 8121-13 - Dans le champ des relations du travail, pour les agents de l'inspection du travail mentionnés à l'article [R. 8111-1], la direction générale du travail a autorité sur les services déconcentrés et est chargée de l'application de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail.

Elle assure à ce titre la fonction d'autorité centrale pour les agents de l'inspection du travail placés sous l'autorité du ministre chargé du travail.

(alinéa 3 phrases 3 à 5 de l'article 3 du décret n° 2006-1033 relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

Article R. 8121-14 - La direction générale du travail :

1° Détermine les orientations de la politique du travail, coordonne et évalue les actions, notamment en matière de contrôle de l'application du droit du travail ;

2° Contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial ;

3° Assure l'appui et le soutien des services déconcentrés dans l'exercice de leurs missions ;

4° Veille au respect des règles déontologiques des agents de l'inspection du travail ;

5° Coordonne les liaisons avec les services d'inspection du travail relevant d'autres départements ministériels.

- Chapitre II – SERVICES DÉCONCENTRÉS

Section 1 Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

(alinéas 1 à 4 de l'article 4 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-1 - Dans les services déconcentrés du ministre chargé du travail, et dans le cadre des directives de la direction générale du travail, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

1° Définit les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail, après concertation avec les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

2° Coordonne l'action des services et organismes qui concourent à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail. A ce titre, il est tenu informé par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail de ses interventions ;

3° Exerce les pouvoirs propres qui lui sont conférés par les dispositions en vigueur, ainsi que ceux qui lui sont délégués par le ministre.

(alinéa 5 de l'article 4 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-2 - Pour l'exercice des compétences mentionnées à l'article [D 94-1116, 4 alinéas 1 à 4], le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut déléguer sa signature aux membres du corps de l'inspection du travail placés sous son autorité.

Section 2

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

(alinéa 1 de l'article 6 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-3 - Dans les services déconcentrés du ministre chargé du travail, dans chaque département, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est chargé de mettre en oeuvre les politiques définies par les pouvoirs publics dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il agit, à cette fin, sous l'autorité du préfet, sauf en ce qui concerne les attributions mentionnées aux articles [D 94-1116, 7 alinéas 1 et 2] à [D 94-1116, 8 alinéa 5].

(alinéas 1 et 2 de l'article 7 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-4 - Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

- 1° Organise, coordonne et suit les actions d'inspection de la législation du travail ;
- 2° Coordonne l'action de ses services avec les autres services de l'Etat et les organismes chargés de la prévention ou du contrôle, en matière d'inspection de la législation du travail et de prévention des risques professionnels ;
- 3° Est chargé des relations avec les services judiciaires, sous réserve des attributions confiées par la loi aux inspecteurs du travail.

(alinéa 3 de l'article 7 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-5 - Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assure le suivi de la négociation collective entre les organisations d'employeurs et de salariés.

(alinéa 4 de l'article 7 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-6 - Pour l'exercice de ses pouvoirs propres, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut déléguer sa signature aux membres du corps de l'inspection du travail placés sous son autorité.

(alinéa 2 de l'article 6 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-7 - La direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle comprend des sections d'inspection du travail et des services spécialisés.

(alinéa 1 de l'article 8 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-8 - La section d'inspection du travail est l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise.

(alinéa 5 de l'article 8 du décret n° 94-1116 relatif à l'organisation des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

Article R. 8122-9 - Le ministre chargé du travail détermine le nombre et la localisation des sections d'inspection du travail.

Sur proposition du directeur départemental, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle décide de la délimitation des sections d'inspection du travail.

□ Jurisprudence du Conseil constitutionnel

– Décision n° 66-39 L du 8 juillet 1966 - Nature juridique des dispositions de l'article 1er, alinéa 1, et article 3, alinéa 2, de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi

1. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " la loi détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales du droit du travail " ;

2. Considérant que les dispositions de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient, d'une part, à l'article 1er, alinéa 1, dernière phrase de ladite ordonnance, que dans la conduite de l'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi, "les services du ministère du Travail sont assistés d'une commission nationale et de commissions régionales consultatives de la main-d'oeuvre, dont la composition et les attributions seront déterminées par décret" et, d'autre part, à l'article 3, alinéa 2, que l'agrément par le ministre des accords conclus sur le plan national et interprofessionnel entre les organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs en vue du versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi ou en chômage partiel "est accordé après avis de la commission nationale de la main-d'oeuvre" ;

3. Considérant que, par les dispositions de ladite ordonnance, le législateur a entendu, dans le cadre d'une procédure de consultation, associer les employeurs et les salariés à l'action entreprise par les pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi ainsi qu'aux décisions agréant les accords interprofessionnels relatifs à l'attribution d'allocations aux travailleurs en chômage total ou partiel et les rendant obligatoires pour l'ensemble des employeurs et des travailleurs compris dans leur champ d'application professionnel et territorial ; que par là même il a posé un principe fondamental du droit du travail ;

4. Considérant en outre que l'association des employeurs et des salariés à une procédure obligeant des employeurs à respecter les dispositions d'une convention qu'ils n'ont pas signée, constitue un principe fondamental du régime des obligations civiles et commerciales ;

5. Considérant, par contre, que l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'a pas précisé la composition des organismes au sein desquels employeurs et salariés devaient être consultés et qu'elle s'est bornée à prévoir leur existence et leur caractère consultatif ainsi que l'intervention de l'organisme national dans la procédure d'agrément et d'extension des accords précités, que si elle a désigné les organismes précités cette indication constitue une simple mise en oeuvre des principes ci-dessus rappelés et n'entre pas dans les principes fondamentaux du droit du travail ;

6. Considérant qu'en conséquence ont le caractère législatif, d'une part, la disposition de l'article 1er, alinéa 1, dernière phrase de l'ordonnance du 7 janvier 1959, en tant qu'elle contient le principe d'une consultation des employeurs et des travailleurs sur l'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi, d'autre part, la disposition de l'article 3, alinéa 2, de ladite ordonnance en tant qu'elle contient le principe d'une consultation desdites catégories professionnelles préalablement à l'agrément par le ministre du Travail des accords nationaux interprofessionnels tendant à l'attribution d'allocations aux travailleurs en chômage total ou partiel ;

7. Considérant, en revanche, que les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 soumises au Conseil constitutionnel ont le caractère réglementaire en tant qu'elles mentionnent les organes au sein desquels s'opère la consultation des catégories professionnelles ci-dessus mentionnées ;

– Décision n° 72-73 L du 29 février 1972 - Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises

7. Considérant que **les dispositions sus-rappelées**, dans la mesure où elles prévoient l'institution d'une procédure spéciale pour l'homologation des accords de dérogation et **en tant qu'elles posent le principe d'une homologation desdits accords sur avis conforme d'un organisme à compétence nationale, indépendant de toute autorité politique, constituent, en l'espèce, des garanties essentielles aussi bien pour les employeurs que pour les salariés**, tant en raison de ce qu'elles touchent aux règles relatives à l'assiette de l'impôt, **que parce qu'elles ont trait aux principes fondamentaux du droit du travail** ; que, dès lors, elles relèvent du domaine de la loi ;

8. Considérant que les autres dispositions de l'ordonnance susvisée du 17 août 1967 soumises à l'examen du Conseil constitutionnel et relatives à la désignation des autorités chargées d'homologuer les accords de dérogation, à la détermination de l'organisme dont l'avis conforme est requis pour cette homologation et à la désignation de ses membres, ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles ci-dessus rappelés de l'article 34 de la Constitution ; que, par suite, elles ressortissent au domaine du pouvoir réglementaire ;

– **Décision n° 92-168 L du 7 juillet 1992 – Nature juridique de dispositions de l'article 1000-2 du code rural**

1. 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 " ;

2. 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 ;

3. 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 ;

– **Décision n° 94-357 DC du 25 janvier 1995 - Loi portant diverses dispositions d'ordre social**

13. Considérant d'autre part que si le II de cet article exonère sans portée rétroactive de l'application des dispositions répressives ci-dessus analysées l'activité des associations intermédiaires, il vise exclusivement le cas dans lequel cette activité est exercée en conformité avec l'objet statutaire de l'association auquel il appartient à l'autorité administrative de veiller sous le contrôle du juge ; qu'un tel objet défini par le I de cet article, exclut par nature les opérations à but lucratif impliquant le prêt de main-d'oeuvre ou le marchandage ; **qu'en outre aucune disposition de l'article en cause n'a pour objet ou pour effet de faire obstacle à l'exercice des missions des inspecteurs du travail telles que celles-ci résultent du livre sixième du code du travail ; que dès lors le moyen tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité entre les associations intermédiaires et les sociétés spécialisées dans le travail intérimaire, ainsi que le grief tenant à la mise en cause de garanties à valeur constitutionnelle résultant de principes fondamentaux du droit du travail ne sauraient qu'être écartés ;**

□ Jurisprudence du Conseil d'État

– Conseil d'Etat, 9 octobre 1996, n° 167511

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 février 1995 et 29 mai 1995 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'Union nationale C.G.T. des affaires sociales, dont le siège est 5 rue d'Aligre à Paris (75012), représentée par M. Yves Rouspard, le Syndicat général des personnels du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - FO, dont le siège est 1 place Fontenoy, pièce 246 B, Aile Lowendal à Paris (75007), représenté par son secrétaire général, le Syndicat C.F.D.T. Fédération protection sociale, travail et emploi, dont le siège est 47-49 avenue Simon Bolivar à Paris (75950), représenté par son secrétaire général, le Syndicat national des inspecteurs du travail (F.N.I.T.), dont le siège est 5 rue d'Aligre à Paris (75012), représenté par M. Jean-Claude Mercurin et la Fédération nationale des syndicats de l'inspection du travail (F.N.S.I.T.), dont le siège est 5 rue d'Aligre à Paris (75012), représentée par M. Jean-Claude Mercurin ; ces organisations syndicales demandent au Conseil d'Etat d'annuler :

1°) le décret n° 94-1166 du 28 décembre 1994 relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

2°) le décret n° 94-1167 du 28 décembre 1994 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans l'emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

(...)

Vu la convention internationale du travail n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, signée à Genève le 19 juillet 1947 ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de Mme Charzat, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de l'Union nationale C.G.T. des affaires sociales et autres,

- les conclusions de Mme Maugué, Commissaire du gouvernement ;

Sur la légalité du décret n° 94-1166 du 28 décembre 1994 relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret attaqué : "Dans chaque région, sous l'autorité du préfet de région, sauf en ce qui concerne les attributions mentionnées aux articles 4 et 5 ci-après, le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est chargé de mettre en oeuvre les politiques définies par les pouvoirs publics dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il apporte son concours à l'évaluation de ces politiques ..." ; qu'aux termes de l'article 4 du même décret : "- Dans le cadre des directives du ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le directeur régional : 1° Définit les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail, après concertation avec les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; ... 3° Exerce les pouvoirs propres qui lui sont conférés par les lois et règlements, ainsi que ceux qui lui sont délégués par le ministre ..." ; enfin qu'aux termes de l'article 10 dudit décret : "- A l'initiative du préfet de région, la conférence administrative régionale examine les conditions d'organisation et de fonctionnement de la direction régionale et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des départements compris dans la région en vue de l'harmonisation de la gestion des moyens ou de la mise en oeuvre d'actions communes. Le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle prépare et met en oeuvre, sous l'autorité du préfet de région, les décisions prises dans ce cadre et, en tant que de besoin, suscite et anime les actions communes à plusieurs directions. Il organise l'utilisation optimale de l'ensemble des moyens affectés à la direction régionale et aux directions départementales ..." ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées des articles 3, 4 et 10 du décret attaqué, d'une part, que le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, lorsqu'il définit les orientations générales des actions d'inspection de la législation du travail et exerce les pouvoirs propres qu'il détient des lois et règlements, agit dans le cadre des directives du ministre sans être placé sous l'autorité du préfet, d'autre part, que l'attribution au préfet de région de certains

pouvoirs en matière d'organisation et de fonctionnement de la direction régionale et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle répond au seul besoin d'assurer la coordination des actions de ces différents services et ne comporte pas d'incidence sur l'action individuelle des inspecteurs du travail en matière de contrôle de la législation du travail ; qu'ainsi, les organisations syndicales requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les dispositions précitées du décret attaqué porteraient atteinte au principe général de l'indépendance des inspecteurs du travail ainsi qu'aux stipulations de la convention internationale du travail n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ;

Sur la légalité du décret n° 94-1167 du 28 décembre 1994 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans l'emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

Considérant que, d'après l'article 22 de la Constitution, "les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution", c'est-à-dire, s'agissant d'un décret réglementaire, par les ministres qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte ; que si le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé des transports peuvent être amenés à prendre des décisions de mutation en vue de permettre à des fonctionnaires placés sous leur autorité d'accéder à l'emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ils ne sont pas appelés à contresigner ou à signer des mesures d'application du décret attaqué lui-même, notamment des mesures relatives à la nomination audit emploi de ces fonctionnaires qui sont prises, en application de l'article 4 dudit décret, par le seul ministre chargé du travail ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 24 février 1983 : "Le conseil national de l'inspection du travail ... est ... compétent pour exprimer des avis sur l'orientation du programme de formation de l'institut national du travail ..." ; que le décret n° 94-1167 ne contient aucune disposition relative au programme de formation de l'institut national du travail ; qu'ainsi, les organisations syndicales requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le conseil national de l'inspection du travail aurait dû être consulté préalablement à son intervention ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4, 2ème alinéa, du décret n° 94-1167 : "Les fonctionnaires nommés dans un emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont placés en position de détachement de leur corps d'origine. Les intéressés peuvent se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service" ; que **si le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui est notamment compétent, en application des dispositions du code du travail, pour statuer sur certains recours formés contre des décisions prises par les inspecteurs du travail, dans le cadre des missions d'inspection du travail participe à l'exercice de ces missions et doit être regardé comme entrant dans le "système d'inspection du travail", au sens de la convention internationale du travail n° 81, et s'il en résulte que les stipulations de l'article 6 de cette convention qui exigent que les personnels de l'inspection du travail soient composés de "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" lui sont applicables, toutefois, contrairement à ce que soutiennent les organisations syndicales requérantes, le statut d'emploi défini par le décret attaqué qui prévoit un échelonnement indiciaire en fonction de la durée du service effectif passé dans l'emploi et qui subordonne sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir le retrait de l'emploi à l'intérêt du service assure la stabilité de l'emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle conformément aux exigences des stipulations susmentionnées ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 6 de la convention internationale du travail n° 81 doit être écarté ;**

(...)

DECIDE :

Article 1er : La requête présentée par l'Union nationale C.G.T. des affaires sociales, le Syndicat général des personnels du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le Syndicat CFDT Fédération protection sociale, travail et emploi, le Syndicat national des inspecteurs du travail (F.N.I.T.) et la Fédération nationale des syndicats de l'inspection du travail (F.N.S.I.T.) est rejetée.

(...)

– **Conseil d'Etat, 15 février 1999, n° 182853 182861**

Vu 1°, sous le n° 182853, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 7 octobre 1996 et 7 février 1997 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES, dont le siège est 5, rue d'Aligre, à Paris (75012), et pour l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT, dont le siège est 263, rue de Paris, à Montreuil (93515) ; l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 96-691 du 6 août 1996, portant création d'un office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre ;

2°) de condamner l'Etat à leur payer une somme de 18 090 F, au titre de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu 2°, sous le n° 182861, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 7 octobre 1996 et 6 février 1997 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI, dont le siège est 47/49, avenue Simon Bolivar à Paris (75019) ; la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 96-691 du 6 août 1996, portant création d'un Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, modifiée notamment par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Ribadeau Dumas, Auditeur,

- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et de l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT, et de la SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, avocat de la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI,

- les conclusions de M. Honorat, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que la requête de l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et de l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT et la requête de la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI sont l'une et l'autre dirigées contre le décret n° 96-691 du 6 août 1996 portant création d'un Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur l'intervention de la Confédération générale du travail :

Considérant que la Confédération générale du travail a intérêt à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, son intervention au soutien de la requête de l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et de l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT est recevable ;

Sur la légalité du décret attaqué :

Considérant que l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre que l'article 1er du décret n° 96-691 du 6 août 1996 institue au ministère de l'intérieur (direction générale de la police nationale) et aux activités duquel il associe notamment le ministère de la défense (direction générale de la gendarmerie nationale) et le ministère du travail et des affaires sociales, a pour domaine de compétence, aux termes de l'article 2 du même décret, "les infractions relatives à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers en France, à l'emploi des étrangers dépourvus d'autorisation ainsi qu'aux faux et usage de faux documents destinés à favoriser les infractions susmentionnées." ; que l'article 3 du décret du 6 août 1996 charge, en particulier, l'office d'étudier et de conduire, sur le plan départemental et national, la lutte contre les auteurs et complices de ces infractions, d'étudier, en liaison avec les services qui lui sont associés, les moyens à mettre en oeuvre pour faire échec à l'immigration clandestine et à l'emploi des

étrangers dépourvus d'autorisation de travail, et d'agir, dans l'exercice de cette mission, soit de sa propre initiative, soit à la demande des autorités judiciaires, soit à celle des autorités des services de police et de gendarmerie, de la direction générale des douanes et des droits indirects, de la direction générale des impôts et des services de l'inspection du travail, pour leur prêter assistance, lorsque les circonstances l'exigent, sans que cette coopération entraîne dessaisissement des services régulièrement saisis ;

Considérant que la création de cette nouvelle structure administrative et la détermination de ses missions et modalités de fonctionnement ne sont pas au nombre des matières relevant du domaine de la loi ; que, par suite, le Premier ministre était compétent pour prendre le décret contesté du 6 août 1996 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, tel que modifié par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 : "Dans toutes les administrations de l'Etat et dans tous les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial, il est institué un ou plusieurs comités techniques paritaires. Ces comités connaissent des problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, au recrutement des personnels et des projets de statuts particuliers (...)" ; que le décret attaqué n'a trait, ni à l'organisation et aux modalités de fonctionnement du ministère du travail et des affaires sociales, ni aux dispositions statutaires applicables aux inspecteurs du travail ; qu'ainsi, il n'avait pas à être soumis, pour avis, au comité technique paritaire du ministère du travail et des affaires sociales ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 611-1 du code du travail : "Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail ... Ils sont également chargés, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater, s'il y échet, les infractions à ces dispositions" ; qu'aux termes de l'article L. 611-10 du même code : "les inspecteurs du travail constatent les infractions par des procès verbaux .. dressés en double exemplaire dont l'un est envoyé au préfet du département et l'autre est déposé au parquet" ; que l'article L. 324-12 du même code confie le soin de constater les infractions aux interdictions édictées, en matière de travail clandestin, par l'article L. 324-9, aux officiers et agents de police judiciaire, ainsi, notamment, qu'aux agents de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes et droits indirects, et aux inspecteurs du travail et fonctionnaires de contrôle assimilés ; qu'aux termes de l'article 5 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail, concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce : "L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser : a) une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part (...)" ; que, selon l'article 17 de la même convention : " ... 2- Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites" ;

Considérant que l'article 5 du décret attaqué du 6 août 1996 prévoit que "les services de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la direction générale des douanes et droits indirects, de l'inspection du travail, de la direction générale des impôts, ainsi que des autres administrations et services publics concernés ... adressent, dans les meilleurs délais, à l'office toutes informations relatives aux faits et infractions mentionnés à l'article 2, ainsi qu'à leurs auteurs ou complices" ; que **ces dispositions, qui tendent à favoriser la coordination des actions de différents services de l'Etat, n'ont, ni pour objet, ni pour effet, de prescrire aux inspecteurs du travail d'exercer, cas par cas, dans un sens déterminé, leur mission de contrôle de la législation du travail ; qu'elles ne les obligent pas à saisir le parquet, lorsqu'ils estiment, en vertu de leur pouvoir d'appréciation, devoir recourir à un autre mode d'action ; qu'elles ne font pas non plus obstacle, dans le cas contraire, à ce qu'ils transmettent des procès-verbaux d'infractions au ministère public ; qu'ainsi, elles ne méconnaissent, ni les dispositions du code du travail, ni les stipulations précitées de l'article 17-2 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail, et ne portent pas atteinte au principe général d'indépendance des inspecteurs du travail ;**

Considérant qu'aucune disposition législative, ni aucun principe général de droit ne fait obstacle à ce que le gouvernement demande aux fonctionnaires et agents de l'Etat de signaler aux services compétents les infractions dont ils auraient connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; qu'ainsi, l'article 5 du décret du 6 août 1996 n'est entaché d'aucune illégalité, en tant qu'il prescrit aux services de l'inspection du travail d'adresser à l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre toutes informations relatives aux faits et infractions relatifs à l'aide, à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'étrangers en France, alors même que ces faits et infractions ne seraient pas compris dans le champ d'application des articles précités du code du travail ;

Considérant, enfin, que le décret attaqué du 6 août 1996 n'a pas pour objet, et n'aurait pu avoir légalement pour effet, de confier à des personnes non habilitées à cet effet par la loi, le soin de constater les infractions à la législation du travail ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES, l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT et la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret n° 96-691 du 6 août 1996 ;

Considérant que les dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamné à payer à l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et à l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT la somme qu'elles demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la Confédération générale du travail au soutien de la requête n° 182853 est admise.

Article 2 : La requête de l'UNION NATIONALE CGT DES AFFAIRES SOCIALES et de l'UNION GENERALE DES FEDERATIONS DE FONCTIONNAIRES CGT et la requête de la FEDERATION CFDT PROTECTION SOCIALE TRAVAIL EMPLOI sont rejetées.

(...)

IV - Utilisation du présent de l'indicatif

□ Guide de Légistique¹

III. RÉDACTION DES TEXTES

3.3 Langue du texte

3.3.1 Syntaxe, vocabulaire, sigles et signes

(...)

➤ Temps et mode

En règle générale, les verbes sont conjugués au présent et non au futur. **Le présent a valeur impérative.**

Exemple : A propos d'une évaluation qui doit avoir lieu au terme d'une expérimentation, on ne dit pas « *Il sera procédé à une évaluation* », mais « *Il est procédé...* ».

Il n'y a pas lieu, sous prétexte de renforcer le caractère impératif d'une obligation, de recourir au mot « doit » ; le simple présent du verbe principal suffit.

Exemple : on n'écrit pas « *Les fédérations sportives doivent transmettre (telle) information aux ligues professionnelles* », mais « *transmettent* ».

(....)

¹ Élaboré conjointement par le Conseil d'Etat et le secrétariat général du Gouvernement. Accessible sur le site Légifrance : http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/accueil_guide_leg.htm