

Conseil d'État

N° 375534

ECLI:FR:CESSR:2014:375534.20141103
Mentionné dans les tables du recueil Lebon

7ème et 2ème sous-sections réunies

M. Vincent Montrieux, rapporteur
M. Gilles Pellissier, rapporteur public

lecture du lundi 3 novembre 2014

**REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la requête, enregistrée le 17 février 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels ; la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

Vu le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ;

Vu le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 ;

Vu le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ;

Vu le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ;

Vu le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 ;

Vu le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Vincent Montrieux, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Gilles Pellissier, rapporteur public ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction de temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable aux agents des collectivités territoriales par l'article 1er du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale : " La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles " ; que, par ailleurs, aux termes de l'article 1er du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels : " La durée de travail effectif des sapeurs-pompiers professionnels est définie conformément à l'article 1er du décret du 25 août 2000 susvisé auquel renvoie le décret du 12 juillet 2001 susvisé et comprend : / 1. Le temps passé en intervention ; / 2. Les périodes de garde consacrées au rassemblement qui intègre les temps d'habillage et déshabillage, à la tenue des registres, à l'entraînement physique, au maintien des acquis professionnels, à des manoeuvres de la garde, à l'entretien des locaux, des matériels et des agrès ainsi qu'à des tâches administratives et techniques, aux pauses destinées à la prise de repas ; / 3. Le service hors rang, les périodes consacrées aux actions de formation définies par arrêté du ministre de l'intérieur dont les durées sont supérieures à 8 heures, et les services de sécurité ou de représentation " ; que l'article 2 du même décret dispose que " La durée de travail effectif journalier définie à l'article 1er ne peut pas excéder 12 heures consécutives. Lorsque cette période atteint une durée de 12 heures, elle est suivie obligatoirement d'une interruption de service d'une durée au moins égale. " ;

2. Considérant que, dans sa rédaction modifiée par le décret du 18 décembre 2013 dont la fédération requérante demande l'annulation, l'article 3 du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels dispose que : " Par dérogation aux dispositions de l'article 2 relatives à l'amplitude journalière, une délibération du conseil d'administration du service d'incendie et de secours peut, eu égard aux missions des services d'incendie et de secours et aux nécessités de service, et après avis du comité technique, fixer le temps de présence à vingt-quatre heures consécutives. / Dans ce cas, le conseil d'administration fixe une durée équivalente au décompte semestriel du temps de travail, qui ne peut excéder 1 28 heures sur chaque période de six mois. / Lorsque la durée du travail effectif s'inscrit dans un cycle de présence supérieur à 12 heures, la période définie à l'article 1er n'excède pas huit heures. Au-delà de cette durée, les agents ne sont tenus qu'à accomplir les interventions. / Ce temps de présence est suivi d'une interruption de service d'une durée au moins égale. " ;

Sur la compatibilité des nouvelles dispositions de l'article 3 du décret du 31 décembre 2001 avec les objectifs de la directive du 4 novembre 2003 :

3. Considérant que la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, définit, au point 1. de son article 2, le temps de travail comme " toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales " et prescrit aux Etats membres de fixer des règles minimales en matière de protection des travailleurs, notamment, en son article 6, une durée maximale hebdomadaire de travail de quarante-huit heures, dont le calcul ne peut en principe s'opérer, en vertu de son article 16, que sur une période de référence de quatre mois au maximum ; que cette période peut toutefois être portée, en vertu des dispositions du point 3) c) iii) de son article 17 et des dispositions de son article 19, à six mois, soit un maximum semestriel de mille cent cinquante-deux heures de temps de travail effectif, pour les services de sapeurs-pompiers ;

4. Considérant que les dispositions du décret attaqué qui prévoient que le conseil d'administration du service d'incendie et de secours doit fixer, dans le cas où il est prévu un temps de présence des sapeurs-pompiers supérieur à douze heures consécutives, " une durée équivalente au décompte semestriel du temps de travail, qui ne peut excéder 1 128 heures sur chaque période de six mois ", n'ont ni pour objet ni pour effet d'assimiler tout ou partie du temps de présence des sapeurs-pompiers à du temps de repos ; que, sans introduire de pondération qui minorerait la durée de travail effectivement prise en compte, elles imposent que la totalité de la durée effective de travail des agents ne dépasse pas mille cent vingt-huit heures sur chaque période de six mois ; qu'une telle durée n'est pas incompatible avec la durée maximale de travail effectif prévue par la directive du 4 novembre 2003 ; que le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient incompatibles avec les objectifs de la directive au motif qu'elles introduiraient un " régime d'équivalence " dans le décompte du temps de travail doit, par suite, être écarté ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la directive du 4 novembre 2003 : " Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que : / a) le temps de travail normal des travailleurs de nuit ne dépasse pas huit heures en moyenne par période de vingt-quatre heures (...) " ; que l'article 17 de la même directive prévoit cependant qu'il peut être dérogé à cette disposition, notamment " 3. c) pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit : (...) iii) des services (...) de sapeurs-pompiers ou de protection civile ", et ce, aux termes du 2. du même article " à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateurs n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés " ;

6. Considérant que si le fait de déroger, ainsi que le prévoit le décret attaqué, à la durée maximale journalière de travail effectif de douze heures peut conduire les sapeurs-pompiers professionnels à travailler de nuit, il résulte des dispositions de l'article 2 et de la nouvelle rédaction de l'article 3 du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels que, d'une part, lorsque la durée du travail effectif s'inscrit dans un cycle de travail journalier supérieur à douze heures, le temps de travail effectif ne peut dépasser une durée de huit heures à l'exception des temps passés en intervention et que, d'autre part, toute période de travail effectif d'une durée supérieure à douze heures est suivie obligatoirement d'une interruption de service d'une durée au moins égale ; que la fédération requérante n'est, par suite, pas fondée à soutenir que le décret attaqué serait incompatible avec les objectifs de la directive relatifs au travail de nuit ;

7. Considérant que si l'article 3 de la directive du 4 novembre 2003 prévoit une période minimale de repos de onze heures consécutives au cours de chaque période de vingt-quatre heures et si, ainsi qu'il a été dit au point 3 ci-dessus, son article 16 fixe à un maximum de quatre mois la période de référence du calcul de la durée maximale hebdomadaire de travail, l'article 17 de la directive prévoit qu'il peut être dérogé à ces deux dispositions, notamment, pour les services de sapeurs-pompiers ; qu'une telle dérogation, qui permet, ainsi qu'il a été dit au point 3 ci-dessus, d'adopter une période de référence de six mois, est toutefois subordonnée à ce que, aux termes du 2 du même article déjà cité au point 5 ci-dessus " des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ".

8. Considérant que l'article 2 du décret du 31 décembre 2001 ayant, ainsi qu'il a été dit, prévu que toute période de travail effectif d'une durée supérieure à douze heures devait être suivie obligatoirement d'une interruption de service d'une durée au moins égale, le décret attaqué n'a pas, compte tenu de ce repos compensateur, méconnu les objectifs tirés des articles 3, 16 et 17 de la directive en prévoyant, d'une part qu'il pourrait être dérogé, pour les sapeurs-pompiers professionnels, à la durée maximale de travail effectif journalier de douze heures et, d'autre part, que les sapeurs-pompiers professionnels verraient dans ce cas leur durée maximale de travail hebdomadaire calculée sur une période de référence de six mois ;

Sur la légalité des nouvelles dispositions de l'article 3 du décret du 31 décembre 2001 au regard du droit interne :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 3 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction de temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, applicable aux agents des collectivités territoriales : " I. - (...) La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures. / (...) II. - Il ne peut être dérogé aux règles énoncées au I que dans les cas et conditions ci-après : / a) Lorsque l'objet même du service public en cause l'exige en permanence, notamment pour la protection des personnes et des biens, par décret en Conseil d'Etat, (...) qui détermine les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés ; " ;

10. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dispositions de l'article 2 et de la nouvelle rédaction de l'article 3 du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels prévoient notamment, d'une part, que, lorsque la durée de travail effectif dépasse douze heures consécutives, elle est suivie d'une interruption de service d'une durée au moins égale, et, d'autre part, que le temps de travail effectif est, en dehors du temps passé en intervention, limité à huit heures par cycle de travail journalier lorsque celui-ci est de plus de douze heures ; qu'ainsi, le décret du 31 décembre 2001, dans sa rédaction modifiée par les dispositions dont la légalité est contestée, comprend les contreparties prévues au II de l'article 3 du décret du 20 août 2000 ;

11. Considérant que la fédération requérante ne saurait, en tout état de cause, soutenir que la durée maximale de temps de travail effectif de mille cent vingt-huit heures par semestre, qui se décompte sans tenir compte des jours de congés annuels, contraindrait chaque agent à prendre précisément deux semaines et demi de congés par semestre, en méconnaissance des dispositions du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux ;

12. Considérant que la fédération requérante ne saurait davantage, et en tout état de cause, soutenir qu'une durée maximale de travail effectif de mille cent vingt-huit heures par semestre, qui englobe la durée éventuellement effectuée sous forme d'heures supplémentaires, ne permettrait plus d'effectuer des heures supplémentaires ou d'alimenter un compte épargne-temps ;

Sur la légalité de l'article 2 du décret attaqué :

13. Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret attaqué : " Il est mis fin à la majoration du temps d'équivalence prévue pour les sapeurs-pompiers professionnels logés prévue par l'article 5 du décret du 31 décembre 2001, dont les dispositions sont abrogées au plus tard le 1er juillet 2016 " ; que ces dispositions ont pour effet, en tant qu'elles abrogent celles qui faisaient échapper le temps de travail effectif des sapeurs-pompiers professionnels logés à toute durée maximale hebdomadaire, d'assurer le respect des objectifs de la directive du 4 novembre 2003 ; que la fédération requérante demande toutefois leur annulation en tant que cet effet est différé au 1er juillet 2016 ;

14. Considérant que le ministre soutient que ce délai était nécessaire pour permettre aux services d'incendie et de secours qui emploient des sapeurs-pompiers logés de procéder au bilan des avantages et des inconvénients économiques du maintien du parc de logements correspondant et de prendre en conséquence les décisions de gestion et d'organisation nécessaires ;

15. Considérant que s'il incombait au pouvoir réglementaire de prendre, dans la mesure où des motifs de sécurité juridique l'exigeaient, des mesures transitoires pour l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires de transposition de la directive du 4 novembre 2003, notamment de celles qui étaient de nature à porter une atteinte à des situations contractuelles en cours, une période transitoire ne pouvait légalement avoir pour effet de repousser la transposition de la directive au-delà du délai de transposition prévu par son article 17, lequel a d'ailleurs pour objet de garantir une telle période transitoire ; que ce délai de transposition était expiré à la date du décret attaqué ;

16. Considérant que les circonstances invoquées au point 14 ci-dessus ne sont pas de nature à caractériser l'existence d'un motif impérieux susceptible de justifier, à la date du décret attaqué, un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 2 du décret attaqué doit être annulé en tant qu'il repousse au 1er juillet 2016 l'abrogation qu'il prononce ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que demande la Fédération requérante à ce titre ;

DECIDE :

Article 1er : L'article 2 du décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 est annulé en tant qu'il reporte l'entrée en vigueur de l'abrogation de l'article 5 du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 au plus tard au 1er juillet 2016.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

Abstrats : 01-04-03-07 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT. PRINCIPES INTÉRESSANT L'ACTION ADMINISTRATIVE. - PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE - PORTÉE - OBLIGATION POUR L'AUTORITÉ INVESTIE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE D'ÉDICTER, POUR DES MOTIFS DE SÉCURITÉ JURIDIQUE, LES MESURES TRANSITOIRES QU'IMPLIQUE, S'IL Y A LIEU, UNE RÉGLEMENTATION NOUVELLE [RJ1] - CAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES INTERVENANT POUR LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE - 1) PRINCIPES - POSSIBILITÉ POUR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE DE PRÉVOIR UNE PÉRIODE TRANSITOIRE AYANT POUR EFFET DE REPOUSSER LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE AU-DELÀ DU DÉLAI DE TRANSPOSITION - ABSENCE, SAUF MOTIF IMPÉRIEUX [RJ2] - 2) ESPÈCE - RÉGLEMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS.

01-08 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. APPLICATION DANS LE TEMPS. - OBLIGATION POUR L'AUTORITÉ INVESTIE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE D'ÉDICTER, POUR DES MOTIFS DE SÉCURITÉ JURIDIQUE, LES MESURES TRANSITOIRES QU'IMPLIQUE, S'IL Y A LIEU, UNE RÉGLEMENTATION NOUVELLE - PORTÉE - CAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES INTERVENANT POUR LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE - 1) PRINCIPES - POSSIBILITÉ POUR L'AUTORITÉ COMPÉTENTE DE PRÉVOIR UNE PÉRIODE TRANSITOIRE AYANT POUR EFFET DE REPOUSSER LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE AU-DELÀ DU DÉLAI DE TRANSPOSITION - ABSENCE, SAUF MOTIF IMPÉRIEUX - 2) ESPÈCE - RÉGLEMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS.

Résumé : 01-04-03-07 1) S'il incombe au pouvoir réglementaire de prendre, dans la mesure où des motifs de sécurité juridique l'exigent, des mesures transitoires pour l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires de transposition d'une directive européenne, notamment de celles qui étaient de nature à porter une atteinte à des situations contractuelles en cours, une période transitoire ne pouvait légalement avoir pour effet de repousser la transposition de la directive au-delà du délai de transposition qu'elle prévoit, lequel a d'ailleurs pour objet de garantir une telle période transitoire. Il en va autrement si des motifs impérieux sont susceptibles de justifier un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne.,.,2) Décret abrogeant, avec effet différé au 1er juillet 2016, les dispositions faisant échapper le temps de travail effectif des sapeurs-pompiers professionnels logés à toute durée maximale hebdomadaire, afin d'assurer le respect des objectifs de la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003.,.,Le décret est illégal dès lors, d'une part, que le délai de transposition était expiré à la date à laquelle il est intervenue et, d'autre part, que, s'il est soutenu que ce délai est nécessaire pour permettre aux services d'incendie et de secours qui emploient des sapeurs-pompiers logés de procéder au bilan des avantages et des inconvénients économiques du maintien du parc de logement correspondant et de prendre en conséquence les décisions de gestion et d'organisation nécessaires, de telles circonstances ne sont pas de nature à caractériser l'existence d'un motif impérieux susceptible de justifier, à la date du décret attaqué, un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne.

01-08 1) S'il incombe au pouvoir réglementaire de prendre, dans la mesure où des motifs de sécurité juridique l'exigent, des mesures transitoires pour l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires de transposition d'une directive européenne, notamment de celles qui étaient de nature à porter une atteinte à des situations contractuelles en cours, une période transitoire ne pouvait légalement avoir pour effet de repousser la transposition de la directive au-delà du délai de transposition qu'elle prévoit, lequel a d'ailleurs pour objet de garantir une telle période transitoire. Il en va autrement si des motifs impérieux sont susceptibles de justifier un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne.,.,2) Décret abrogeant, avec effet différé au 1er juillet 2016, les dispositions faisant échapper le temps de travail effectif des sapeurs-pompiers professionnels logés à toute durée maximale hebdomadaire, afin d'assurer le respect des objectifs de la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003.,.,Le décret est illégal dès lors, d'une part, que le délai de transposition était expiré à la date à laquelle il est intervenue et, d'autre part, que, s'il est soutenu que ce délai est nécessaire pour permettre aux services d'incendie et de secours qui emploient

des sapeurs-pompiers logés de procéder au bilan des avantages et des inconvénients économiques du maintien du parc de logement correspondant et de prendre en conséquence les décisions de gestion et d'organisation nécessaires, de telles circonstances ne sont pas de nature à caractériser l'existence d'un motif impérieux susceptible de justifier, à la date du décret attaqué, un délai pour la mise en conformité complète du droit français avec le droit de l'Union européenne.

[RJ1] Cf. CE, Assemblée, 24 mars 2006, Société KPMG et autres, n° 288460, p. 154.,[RJ2] Rapp., s'agissant des effets dans le temps de l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte incompatible avec le droit de l'Union, CE, 23 juillet 2014, Société Octapharma France, n° 349717, à publier au Recueil.