

N° 367179

Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay

N° 367190

Fédération Sud Education

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 11 juin 2014

Lecture du 2 juillet 2014

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, rapporteur public

La réforme des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires a été mise en œuvre par le décret du 24 janvier 2013 qui modifie plusieurs dispositions du code de l'éducation. Le changement essentiel consiste, on le sait, dans l'introduction d'une demi-journée supplémentaire de classe le mercredi matin, ainsi qu'il résulte de l'article D. 521-10 dans sa nouvelle rédaction : « *La semaine scolaire comporte pour tous les élèves 24 heures d'enseignement, réparties sur neuf demi-journées. / Les heures d'enseignement sont organisées les lundis, mardis, jeudis et vendredis et le mercredi matin, à raison de 5h 30 maximum par jour et de 3h 30 maximum par demi-journée. / (...) Les élèves peuvent en outre bénéficier chaque semaine d'activités pédagogiques complémentaires dans les conditions fixées par l'article D. 521-13.* »

Le volume horaire hebdomadaire restant inchangé, cela conduit à raccourcir la journée de cours qui, certains jours, se termine à 15h au lieu de 16h 30. Cette réforme a donné lieu à de nombreux débats, aussi bien sur le principe que sur les conditions de sa mise en œuvre.

Le décret du 24 janvier 2013 est attaqué par une association de parents d'élèves d'une école publique de Montigny-lès-Cormeilles (Val-d'Oise) et par la fédération Sud Education. Cette dernière en avait également demandé la suspension, qui lui a été refusée, faute de moyens sérieux, par une ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 19 juillet 2013.

Signalons que le gouvernement a pris un nouveau décret le 7 mai 2014, qui permet aux recteurs d'autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire prévue par le nouvel article D. 521-10, mais cela est sans influence sur le litige, d'autant plus que le nouveau décret n'entre en vigueur qu'à compter de la rentrée scolaire de septembre prochain.

I. - L'association de parents d'élèves dispose d'un intérêt pour agir, car elle s'est donnée pour objectifs de « *s'assurer de la compatibilité [des projets de réforme] avec les besoins fondamentaux et les rythmes d'apprentissage de l'enfant* » et de « *promouvoir, valoriser et défendre, au besoin en justice, (...) tout ce qui concerne l'intérêt des élèves* ».

Vous pourriez en revanche vous interroger sur l'intérêt pour agir de la fédération Sud Education, qui regroupe des syndicats œuvrant notamment dans le domaine de l'enseignement. En effet, vous avez déjà jugé qu'un syndicat d'enseignants n'avait pas intérêt pour agir contre un décret « se bornant à fixer les horaires d'enseignement, les modalités d'organisation des collèges en classe et l'organisation d'actions de soutien au bénéfice des élèves », de telles dispositions étant relatives à l'organisation du service public de l'enseignement et ne portant en elles-mêmes aucune atteinte aux droits des enseignants ni aux prérogatives de leur corps (26 mai 1989, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public et autre*, t. p. 835).

La question est d'importance car c'est dans la requête de la fédération Sud Education que figure le seul moyen sérieux des requêtes, tiré de l'absence de consultation du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du ministère de l'éducation nationale. C'est d'ailleurs le moyen unique de la fédération.

Toutefois, l'arrêt de 1989 que nous venons de citer nous paraît assez sévère, et vous avez à d'autres occasions adopté une attitude plus ouverte à l'égard des syndicats. Ainsi, beaucoup plus récemment, vous avez reconnu à un syndicat de postiers un intérêt contre la décision organisant les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité à La Poste, dès lors que cela emportait des conséquences sur les conditions de travail des agents (25 avril 2007, *Fédération syndicale Sud-PTT*, n° 291856).

Ce raisonnement nous paraît plus conforme à votre conception généralement libérale de l'intérêt pour agir. Nous vous proposons en conséquence d'admettre l'intérêt de la fédération Sud Education et d'examiner immédiatement le moyen unique qu'elle invoque.

II. – Il est tiré, nous l'avons dit, de l'absence de consultation du CHSCT ministériel.

Ce moyen aurait pu d'ailleurs rétroagir sur la question de l'intérêt pour agir de la fédération, si vous ne l'aviez pas déjà admis, puisqu'un syndicat qui dispose de représentants dans un comité technique est recevable, en cette qualité, à contester un règlement qui a été pris - ou qui aurait dû l'être - après consultation de ce comité (4 mai 1984 *Syndicat CFDT du ministère des relations extérieures*, p. 164, concl. D. Labetoulle ; et plus récemment : 12 mars 2014, *Syndicat de la juridiction administrative*, à mentionner aux tables¹).

1. Aux termes de l'article 57 du décret du 28 mai 1982, le CHSCT est consulté « sur les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail ».

Pour la fédération requérante, l'introduction d'une demi-journée de travail supplémentaire le mercredi matin a pour effet de modifier le rythme et la charge de travail des enseignants et constitue en conséquence un « aménagement important » au sens de ces dispositions.

Vous avez déjà eu à connaître d'une question similaire, à propos de la prolongation des horaires d'ouverture de certains bureaux de poste pendant deux samedis du mois de décembre,

¹ Egalement : 4 mars 1988, *Syndicat autonome des policiers en civil*, p. 108 ; 21 décembre 1994, *Syndicat national CGT-FO des personnels de l'ANPE*, t. p. 1100 ; 29 décembre 1997, *P...*, t. p. 988 ; 19 oct. 2001, *V...*, t. p. 1081.

et votre décision va plutôt dans le sens des requérants. C'est en effet uniquement à cause du caractère exceptionnel et limité dans le temps de cette mesure que vous avez admis qu'elle n'avait pas à être précédée de la consultation du CHSCT, ni d'ailleurs de celle du comité technique paritaire national de La Poste (15 mai 2009, *Fédération syndicaliste Force Ouvrière de la communication*, t. p. 871).

Pourtant, nous allons vous proposer d'écarter le moyen. Deux raisons nous ont convaincu en ce sens, l'une tirée de la spécificité des attributions du CHSCT, l'autre de la façon dont ces attributions se combinent avec celles du comité technique. Précisons que la jurisprudence de la Cour de cassation n'est pas d'un grand secours, car elle laisse à l'appréciation souveraine des juges du fond le soin d'apprécier si une modification des horaires de travail a des conséquences sur les conditions de travail justifiant la consultation du CHSCT de l'entreprise (Cass. soc., 24 octobre 2000, n° 98.18240).

2. Les CHSCT, qui ont remplacé les anciens comités d'hygiène et de sécurité, ont été créés par la loi du 5 juillet 2010 « relative à la rénovation du dialogue social », à la suite des « accords de Bercy » qui entendaient transposer à l'administration les principales règles du code du travail en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Sous l'empire des anciennes dispositions, les comités d'hygiène et de sécurité étaient compétents en matière d'accidents de service, de maladies professionnelles, d'hygiène et de sécurité au travail, en application des articles 44 à 47 du décret du 28 mai 1982. Vous jugiez alors que le comité d'hygiène et de sécurité n'avait pas à être consulté sur un texte fixant des horaires de travail, dès lors que ce texte ne soulevait pas de questions particulières en matière d'hygiène ou de sécurité au travail (8 juillet 2005, *Syndicat national Force Ouvrière des personnels de préfecture*, n° 248707 : 6 mars 2009, *Fédération des finances CFDT*, n° 311311).

Or, même si les missions des CHSCT diffèrent quelque peu de celles des anciens comités d'hygiène et de sécurité, leur compétence continue de s'exercer essentiellement en matière de santé et de sécurité au travail.

Cela ressort d'abord clairement de l'article 16 de la loi du 11 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 5 juillet 2010 : « *Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.* » Cette rédaction est reprise, à peu de choses près, de l'article L. 4612-1 du code de travail qui définit les missions des CHSCT des entreprises.

Les modalités d'application ont été fixées par le décret du 28 juin 2011, qui modifie le décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail - et qui reprend des dispositions du code du travail parfois bien mal adaptées aux fonctionnaires comme on va le voir.

L'article 47 du décret rappelle les missions des CHSCT, dans une rédaction qui, cette fois, reprend quasiment mot pour mot l'article L. 4612-1 du code de travail. Ils ont pour mission « *1° de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité ; / 2° de contribuer à l'amélioration des conditions de travail, notamment en vue de faciliter*

l'accès des femmes à tous les emplois et de répondre aux problèmes liés à la maternité ; / 3° de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières. »

Ces missions sont précisées à l'article 51 : le CHSCT « *procède à l'analyse des risques professionnels* ». Il « *contribue (...) à la promotion de la prévention des risques professionnels et suscite toute initiative qu'il estime utile dans cette perspective conformément à l'article L. 4612-3 du même code. Il peut proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel. [Il] suggère toute mesure de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail, à assurer l'instruction et le perfectionnement des agents dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité. (...).* »

La dimension sanitaire du rôle du CHSCT ressort également de sa composition : il comprend des représentants de l'administration et du personnel, comme le comité technique, mais également un médecin de prévention (art. 39 du décret).

Le décret indique ensuite la façon dont ces missions sont exercées, et là encore, c'est l'aspect santé et sécurité au travail qui domine.

Ainsi, les membres du CHSCT « *procèdent à intervalles réguliers à la visite des services relevant de leur champ de compétence* » (art. 52). Le CHSCT doit également procéder à une enquête à l'occasion de chaque accident de service ou de chaque maladie professionnelle (art. 53). Il peut demander à entendre « *le chef d'un établissement voisin dont l'activité expose les travailleurs de son ressort à des nuisances particulières* » (art. 54). Enfin il peut demander une expertise « *en cas de risque grave* » ou « *en cas de projets importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail* » (art. 55).

Enfin, s'agissant de la consultation obligatoire du CHSCT, il faut rappeler les termes du 1^{er} alinéa de l'article 57 du décret du 28 mai 1982, invoqué par la fédération requérante, mais il faut citer l'ensemble de cet alinéa qui reprend mot à mot les termes du code du travail : « *Le comité est consulté sur les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail, avant toute modification des cadences et des normes de productivité liées ou non à la rémunération du travail* ».

Il ressort clairement de l'ensemble de ces dispositions que les auteurs de la loi et du décret ont entendu maintenir la spécificité des missions du CHSCT, qui demeurent centrées sur le poste de travail, sur la protection de la santé et de la sécurité des agents et sur l'amélioration de leurs conditions de travail. Et si les « conditions de travail » font désormais partie du champ de la consultation du comité, cette notion doit s'entendre au sens où ces conditions pourraient affecter la santé et la sécurité des agents ; elle ne révèle nullement une intention d'élargir inconsidérément les compétences du comité.

Or, comme vous l'avez jugé sous l'empire de l'ancienne réglementation, la modification des rythmes scolaires n'a par elle-même aucune incidence sur la santé et la sécurité des enseignants, ni même sur la façon dont ils accomplissent quotidiennement leur tâche, car elle n'a aucun impact sur le contenu du travail ni sur sa durée légale.

Cette interprétation stricte du rôle du CHSCT est d'autant plus justifiée que toute modification du service influe plus ou moins sur les conditions de travail. Si vous deviez adopter une conception extensive de cette notion, comme le demande la fédération requérante, cela aboutirait à la confondre avec la notion d'« organisation du service » et, en conséquence, à obliger l'administration à consulter à la fois le CHSCT et le comité technique, dont les compétences deviendraient confondues.

3. Or, les missions de ces deux organismes doivent être clairement distinguées - c'est la deuxième raison qui nous a convaincu d'écarter le moyen.

Les comités techniques, nous l'avons dit, sont consultés sur les questions et projets de textes relatifs « à l'organisation et au fonctionnement des (...) services » en application de l'article 34 du décret du 15 février 2011. Ils sont également consultés sur les questions et projets de textes relatifs « à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail, lorsqu'aucun CHSCT n'est placé auprès d'eux ». Le comité technique dispose donc d'une compétence générale sur « l'organisation et le fonctionnement des services », tandis que le CHSCT dispose d'une compétence spécialisée en matière de santé et de sécurité au travail.

L'argumentation en défense du ministre revient à dire que le CHSCT n'avait pas à être consulté dès lors que le comité technique du ministère l'avait été. C'est également le raisonnement qu'a tenu le juge des référés du Conseil d'État.

Or, ce raisonnement nous paraît devoir être confirmé, en application des dispositions du décret du 28 mai 1982 relatif aux CHSCT, qui prévoit la façon dont les compétences des deux comités doivent se combiner.

L'article 47 dispose que le CHSCT exerce ses missions « sous réserve des compétences des comités techniques ». Autrement dit, si un projet de texte relève de la compétence du comité technique, il n'a pas à être soumis au CHSCT alors même qu'il comporterait une dimension relative à l'hygiène, à la sécurité et aux conditions de travail - de la même façon que le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire sous réserve des compétences que l'article 13 confie au président de la République, ou encore que les cours administratives d'appel connaissent des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux administratifs sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État.

Cette interprétation est confirmée par l'article 48 du décret, qui précise que le comité technique « bénéficie du concours du CHSCT dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. »² Autrement dit, dans l'hypothèse où le texte soumis au comité technique comporte une dimension de santé/sécurité qui intéresse le CHSCT, le comité technique peut le consulter. Quelle serait l'utilité de cette disposition si, dans une telle hypothèse, le CHSCT devait être saisi de toute façon par l'administration ? En l'espèce, si la fédération Sud Education estimait que le CHSCT devait donner son avis sur la réforme des rythmes scolaires, il suffisait à ses représentants au comité technique de solliciter cet avis.

La consultation du CHSCT sur un projet de texte n'est donc obligatoire que lorsque le texte est entièrement consacré à des questions de santé et de sécurité. Lorsque le texte concerne l'organisation et le fonctionnement des services, et même s'il comporte une

² Une disposition identique figure à l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques.

dimension santé/sécurité, seul le comité technique est obligatoirement consulté, quitte à solliciter l'avis du CHSCT s'il l'estime utile.

Exiger que l'administration réunisse obligatoirement les deux comités serait d'autant plus formaliste qu'il s'agit de deux organismes paritaires dans lesquels, le plus souvent, les mêmes syndicats sont représentés.

Nous vous proposons en conséquence d'écarter le moyen tiré du défaut de consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

III. - Les moyens soulevés par l'association des parents d'élèves sont plus nombreux, mais vous pourrez les écarter rapidement.

1. Le premier est tiré de l'incompétence du pouvoir réglementaire, au motif que seule la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Mais le décret attaqué ne crée par lui-même aucune obligation aux collectivités territoriales.

2. Toujours sur le terrain de l'incompétence, il est ensuite soutenu que le décret aurait dû être soumis à la consultation du Conseil d'État car il modifie ou abroge des dispositions prises par décret en Conseil d'État. Mais le moyen ne peut qu'être écarté : les dispositions modifiées ou abrogées étaient codifiées en « D », et l'article 1^{er} du décret en Conseil d'État du 15 mai 2009 qui créait ces dispositions précisait qu'elles pouvaient être modifiées par décret simple.

3. L'association requérante vous dit ensuite que le décret est illégal car il est intervenu avant l'adoption de la loi du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école dont il ferait application. Mais le décret n'a pas été pris pour l'application de cette loi, et aucune de ses dispositions n'empiète sur la compétence du législateur.

4. Le moyen suivant est tiré de l'absence de contreseing de certains ministres, mais le décret n'implique aucune mesure d'application qui devrait être prise par l'un de ces ministres.

5. L'association requérante reprend ensuite son argumentation fondée sur les obligations imposées aux collectivités territoriales pour en déduire que le décret méconnaît les principes constitutionnels d'égalité, d'indivisibilité de la République et de libre administration des collectivités territoriales. Mais le décret, nous l'avons dit, ne crée aucune obligation à ces collectivités.

6. Vous pourrez ensuite constater que le décret ne méconnaît aucunement le principe de clarté et d'intelligibilité de la loi.

7. Vous écarterez enfin le moyen tiré du détournement de pouvoir, qui n'est à l'évidence pas fondé.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes.