N° 495797

Syndicat Prism'Emploi

5ème et 6ème chambres réunies

Séance du 12 mai 2025

Décision du 06 juin 2025

Conclusions

Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Vous allez vous prononcer sur la limitation de **l'intérim pour les professions médicales**. Vous avez déjà eu à en connaître avec la décision Société Prodie Santé et autres (CE, 5/6 chr, 28 novembre 2024, 495033). Le cadre légal alors examiné a été complété par l'article 29 de la loi dite « Valletoux » n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels. Cette réforme a abouti à la création de l'article L. 313-23-4 du code de l'action sociale et des familles et au rétablissement de l'article L. 6115-1 du code de la santé publique. Il est désormais prévu par ces deux dispositions que les établissements et services médico-sociaux, d'une part, et les établissements de santé et des laboratoires de biologie médicale, d'autre part, ne peuvent avoir recours à des professionnels médicaux, paramédicaux et socio-éducatifs mis à disposition par des sociétés d'intérim sans que ceux-ci « *aient exercé leur activité dans un cadre autre qu'un contrat de mission conclu avec une de ces entreprises de travail temporaire pendant une durée minimale appréciée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Il s'agit ainsi d'éviter en début de carrière une « *culture de l'intérim* », participant comme cela avait pu être dénoncé dans le cadre du Ségur de la Santé à un « *mercenariat de l'intérim médical* ». Le décret n° 2024-583 du 24 juin 2024 attaqué a été pris pour l'application de ces dispositions, à l'exclusion des médecins, chirurgiens-dentistes et pharmaciens, pour lesquels, comme l'indique le ministre en défense, un autre décret est en cours d'élaboration mais qui n'a pas abouti à notre connaissance.

2. Ce décret, attaqué sous tous les numéros, a notamment fixé à **deux ans la durée minimale prévue par la loi**, sans prévoir de condition supplémentaire tenant à la durée de carrière des intéressés. Il interdit donc tout autant le recours à un jeune diplômé n'ayant travaillé qu'un an hors intérim qu'à un praticien qui a trente ans d'expérience et effectué toute sa carrière en travail temporaire. Il prévoit, en outre, que cette durée de deux ans s'apprécie en tenant compte de « *l'ensemble des périodes au cours desquelles le professionnel a exercé dans un*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

autre cadre que [l'intérim], à la condition que, pendant ces périodes, il ait exercé la même profession et, le cas échéant, la même spécialité que celle pour laquelle sa mise à disposition ». La première requête (sous le n° 495797) est distincte et émane de syndicats professionnels de l'intérim. Elle était assortie d'un référé-suspension, rejeté pour défaut d'urgence (JRCE, 11 juillet 2024, 495800). Les quatre autres sont identiques (496964-497140-497148-497195) et émanent de professionnels paramédicaux affectés par ce décret ainsi que d'une association les regroupant.

3. Si l'on en reste à la **lettre du texte législatif**, qui vise un exercice autre qu'intérimaire « *pendant une durée minimale appréciée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* », le choix effectué par le pouvoir réglementaire d'une **durée uniforme de 2 ans pour tous, le flux des nouveaux professionnels de santé, comme le stock,** n'apparaît pas en contrariété manifeste. Mais c'est par rapport à l'esprit de la loi qu'il y a une difficulté sérieuse. Toutes les requêtes soutiennent qu'une application au stock est contraire à cet esprit. En défense, le ministre indique que la loi commandait cette application globalisante. Mais le renvoi au pouvoir réglementaire lui laisse au contraire de larges marges de manœuvre : « *Une durée minimale appréciée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Le pouvoir réglementaire peut donc bien envisager des règles différentes selon les stades de la carrière.

4. L'examen des travaux préparatoires démontre une **intention de ciblage du législateur**. Dans l'exposé des motifs s'agissant de l'article 7 de la proposition de loi dite Valletoux visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, est évoqué le souhait d'« *interdire l'intérim médical à tous les professionnels, médicaux et paramédicaux, <u>en début de carrière</u>, dans des conditions définies par décret* ». On retrouve la même intention précise dans les travaux préparatoires du vecteur initial de cette réforme législative, à savoir le PLFSS 2023 (art 25), censuré sur ce point uniquement pour cavalerie et non sur le fond[1]. L'exposé des motifs faisait valoir qu' *« il est proposé de renforcer la régulation de l'intérim en début de parcours professionnel, pour les personnels médicaux et pour les personnels paramédicaux* ». L'évaluation préalable de l'article est encore aussi radicale : « *Il est proposé <u>l'interdiction de l'intérim en début de carrière</u> : le recours par les établissements de santé à des entreprises de travail temporaire a pour objet d'assurer la continuité de service et le maintien de la qualité et de la sécurité des soins en cas d'absence imprévue d'un agent ou de l'impossibilité de le remplacer dans des délais compatibles avec le maintien de la continuité des soins. Or, l'intégration d'intérimaires sans expérience préalable ni autre que l'intérim au sein d'un collectif de travail et pour des durées de mission souvent très courtes, ne permet de garantir ni la stabilité des équipes et les exigences d'un exercice collectif, ni la qualité des soins. Cette mesure favorisera donc l'orientation des jeunes professionnels vers un premier emploi en établissement de santé, afin qu'ils y acquièrent une solide expérience avant de pouvoir envisager d'effectuer des missions d'intérim* ».

[1] décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, § 83

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

5. Au cours de l'examen parlementaire ensuite, l'intention ne change pas. A l'Assemblée nationale, le rapporteur (Rapport sur la proposition de loi (…) (1175), n° 1336, déposé le mercredi 7 juin 2023) parle d'une « *certaine période suivant l'obtention de leur diplôme* » et détaille les éléments à prendre en compte pour retenir le bon dispositif (durée d'exercice plutôt qu'année de diplôme) au vu de l'objectif poursuivi avant de s'attarder longuement sur les modalités d'exercice des jeunes diplômés et le problème de l'intérim à ce stade de leur carrière. Au Sénat (Rapport sur la proposition de loi (n°747), n° 48, déposé le mercredi 18 octobre 2023), il en va de même : référence aux « *jeunes diplômés* ». La commission avait adopté un amendement destiné à ratisser plus large, en interdisant l'intérim aux professionnels qui n'auraient pas réalisé, au cours des douze derniers mois, une partie de leur activité sous un autre mode d'exercice. Cet amendement a été abandonné en commission mixte paritaire (Rapport n° 186 (2023-2024), déposé le 7 décembre 2023). **La communication du Gouvernement va encore dans le même sens** : le communiqué de presse du Gouvernement du 25 juin 2024 mentionne le besoin de « *sécuriser et améliorer l'exercice des jeunes professionnels…* ».

6. Et il nous semble que l'intention du pouvoir législatif ne pourrait être autre, au regard de l'encadrement européen. La directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire s'impose à l'encadrement de l'intérim mis en place par les Etats membres et prévoit notamment, à son article 4 que « *les interdictions ou restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires sont uniquement justifiées par des raisons d'intérêt général* ». Certes la CJUE juge que son « *article 4, paragraphe 1 (...) doit être interprété en ce sens : qu'il s'adresse aux seules autorités compétentes des États membres, en leur imposant une obligation de réexamen afin de s'assurer du caractère justifié des éventuelles interdictions et restrictions concernant le recours au travail intérimaire, et, dès lors,* et *qu'il n'impose pas aux juridictions nationales l'obligation de laisser inappliquée toute disposition de droit national comportant des interdictions ou des restrictions concernant le recours aux travailleurs intérimaires qui ne sont pas justifiées par des raisons d'intérêt général au sens dudit article 4, paragraphe 1* »[2]. Mais l'atteinte portée à la situation des professionnels habitués à pratiquer sous la forme d'intérim est forte, et d'autant plus brutale qu'elle ne pouvait être envisagée au regard des débats parlementaires. Compte tenu du nombre de professionnels concernés (25-30 000, non contesté par le ministre), l'impact sur l'activité des entreprises d'intérim est tout aussi significatif, avec 30 % de baisse du nombre d'intérimaires disponibles pour les professions concernées et une réduction du chiffre d'affaires du même ordre pour les entreprises spécialisées sur ce secteur.

7. Si vous nous suivez, vous irez donc vers une annulation. Se pose la question de son ampleur. Vous pourriez vouloir limiter l'annulation au décret seulement « *en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions restreignant son champ d'application aux seuls professionnels en début de carrière* » avec injonction au Premier ministre de modifier le décret sur ce point. Il vous arrive de procéder ainsi (CE, 3/8 CHR, 20 mars 2023, France Nature Environnement… ,

[2] CJUE gr. ch., 17 mars 2015, *AKT*, C-533/13

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n°s 449788, 449849, 453700, 459153, T. 560-798, qui annule un arrêté « *en tant qu'il ne prévoit pas de mesures suffisantes* » et enjoint au ministre de les adopter ; ou encore CE, 3/8 CHR, 26 juillet 2021, Collectif des maires antipesticides et autres, n 437815, T. p506-781 ; CE, 6/5 CHR, 15 avril 2021, France Nature Environnement, n° 425424, T. p570-784). Mais ici, il nous semble que le législateur a tout de même laissé des marges de manœuvre au Gouvernement et qu'il serait excessif de lui guider précisément d'exclure du champ de la condition les professionnels qui ne sont plus en début de carrière. Il pourrait vouloir prévoir une condition atténuée par paliers en fonction de différents niveaux d'ancienneté dans la profession.

8. Si vous ne nous suiviez pas, vous pourriez écarter les autres moyens. Il n'y a pas d'incompétence du Premier ministre démissionnaire au 24 juin, le décret du Président de la République datant du 16 juillet 2024 et la démission du gouvernement du 8 juillet. Le moyen d'atteinte au principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre n'est pas fondé (voyez votre décision société Prodie santé précitée). La Charte des droits fondamentaux n'est pas invocable s'agissant d'une disposition qui ne met pas en œuvre le droit de l'Union, le lien de rattachement étant trop faible (CJUE, du 6 mars 2014, Siragusa, C 206/13, EU:C:2014:126, point 24). Quant au droit de l'Union, vous écarterez le moyen au fond pour les raisons déjà invoquées (CJUE gr. ch., 17 mars 2015, AKT, C-533/13). Il en irait de même pour les moyens tirés de l'atteinte à la CEDH compte-tenu du but d'intérêt général poursuivi. Il n'y a pas d'atteinte au principe d'égalité à ne rien avoir prévu pour les médecins, pharmaciens, dentistes faute pour le pouvoir réglementaire d'être tenu d'épuiser sa compétence dans un seul texte (CE, 3/8 ssr, 27 octobre 2008, Fédération départementale des associations agréées de la pêche et de la protection du milieu aquatique de l'Orne, n° 307546, Rec. p364). Il en va de même pour l'absence de traitement différent des professionnels étant dans une situation de carrière différente (CE, Assemblée, 28 mars 1997, Société Baxter et autres, n°s 179049, 179050, 179054, Rec. p114). Quant à la sécurité juridique, les obligations administratives pesant sur les sociétés d'intérim sont légères, ce qui a d'ailleurs justifié le défaut d'urgence opposé à la demande de suspension par le juge des référés dans l'ordonnance précitée. Le moyen d'erreur manifeste d'appréciation est essentiellement argumenté sous l'angle d'une atteinte disproportionnée aux droits protégés par la convention EDH. Il pourra donc s'écarter avec eux.

PCMNC :

- **Annulation du décret du 24 juin 2024 ;**
- **A ce que l'Etat verse 1500 euros à chaque syndicat et 300 euros aux autres demandeurs au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**
- **Pas lieu de statuer sur les conclusions des requêtes 496964-497140-497148-497195 tendant à ce qu'il soit enjoint au PM de retirer ce décret.**

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.