

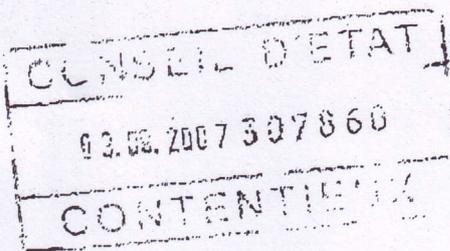
**DUPLICATA**

03 SEP. 2007

Paris, le 03 SEP. 2007

Le PREMIER MINISTRE

à

Monsieur le Président de la 1^{ère} sous-section
de la section du contentieux du Conseil d'Etat

OBJET : Requête n°307860 de l'Union nationale des affaires sociales CGT et autres.

Vous m'avez communiqué la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 25 juillet 2007, par laquelle l'Union nationale des affaires sociales CGT, le SNU-TEF (FSU), SUD Travail Affaires sociales et le SYNTEF-CFDT demandent l'annulation du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Cette requête appelle, de ma part, les observations suivantes.

1. Le décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement a nommé M. Brice Hortefeux ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Conformément à ce que prévoit le décret n°59-178 du 22 janvier 1959, les attributions de M. Hortefeux ont ensuite été fixées par le décret n°2007-999 du 31 mai 2007, qui a été délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat.

Ce décret confie au ministre la mission de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration, d'asile, d'intégration des populations immigrées, de promotion de l'identité nationale et de codéveloppement.

Il le charge, notamment, en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, de la lutte contre le travail illégal des étrangers (article 1^{er}, 4^{ème} alinéa).

Par ailleurs, l'article 4 du décret, qui énumère les administrations dont le ministre peut disposer pour l'exercice de ses attributions, mentionne à ce titre la direction générale du travail.

Ce sont ces dispositions du 4^{ème} alinéa de l'article 1^{er} et de l'article 4 en ce qu'il mentionne la direction générale du travail qui font l'objet des conclusions à fin d'annulation présentées par les syndicats requérants.

2. La requête adressée au Conseil d'Etat m'apparaît irrecevable.

A l'instar de ce qui vaut pour tous les actes administratifs, un recours pour excès de pouvoir formé contre un décret fixant les attributions d'un ministre n'est ouvert qu'à la condition que son auteur justifie d'un intérêt pour agir suffisant.

Il a, par exemple, été jugé que la qualité de citoyen ne confère pas un intérêt suffisant pour demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une disposition figurant dans un décret fixant les attributions d'un ministre (23 septembre 1983, Lepetit, p.372).

Un décret fixant les attributions d'un ministre s'analyse comme une mesure d'organisation administrative, déterminant le périmètre de l'action d'un membre du Gouvernement et énumérant les services administratifs placés sous son autorité ou mis à sa disposition. Il procède, à la suite du décret fixant la composition du Gouvernement et avec les autres décrets d'attributions, à la répartition des missions et des responsabilités administratives entre les membres du Gouvernement.

Or il est de jurisprudence bien établie que les fonctionnaires et agents publics, comme les organisations syndicales qui défendent leurs intérêts collectifs, ne sont pas recevables à contester, devant le juge de l'excès de pouvoir, les dispositions qui se rapportent à l'organisation du service, sauf dans la mesure où ces dispositions porteraient atteinte à leurs droits et prérogatives ou affecteraient leurs conditions d'emploi et de travail (par exemple 23 juillet 2003, Syndicat Sud Travail, T.p.902).

Au cas présent, la disposition critiquée de l'article 1^{er} du décret du 31 mai 2007 et celle de son article 4 ne portent aucune atteinte aux droits et prérogatives des fonctionnaires représentés par les syndicats requérants ni n'affectent leurs conditions d'emploi et de travail. En particulier, le décret attaqué n'affecte ni directement, ni indirectement, les tâches dévolues aux inspecteurs du travail, pas davantage que leurs modalités d'exercice.

Dans ces conditions, les syndicats requérants ne m'apparaissent pas justifier d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre le décret du 31 mai 2007. Leur requête sera, en conséquence, rejetée comme irrecevable.

3. En tout état de cause, l'argumentation de la requête ne saurait conduire à l'annulation des dispositions contestées.

a) En premier lieu, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en mentionnant le « travail illégal des étrangers », créerait une nouvelle catégorie juridique de délit est dépourvu de portée.

Contrairement à ce qui est soutenu, le décret attaqué n'a, en effet, ni pour objet ni pour effet de créer une nouvelle catégorie d'infractions. Il se borne à définir le champ des attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, organisant avec les autres décrets d'attributions la répartition des responsabilités administratives entre les membres du Gouvernement. Il n'édicte aucune règle juridique de fond nouvelle et ne crée notamment pas de nouvelle infraction pénale.

On peut, au demeurant, observer que la notion de « travail illégal » à laquelle se réfère le décret attaqué a été consacrée par la loi n°2005-882 du 2 août 2005, qui a regroupé sous ce vocable différentes atteintes graves à l'ordre public social et économique, énumérées et définies par le code du travail : travail dissimulé, prêt illicite de main-d'œuvre, marchandage, fraude aux revenus de remplacement, cumul irrégulier d'emplois et emploi d'un étranger démuné de titre de travail (V. les dispositions codifiées aux articles L. 8211-1 et suivants de la nouvelle partie législative du code du travail). Ces infractions se cumulent souvent avec d'autres délits connexes que sont la traite des êtres humains, les abus de vulnérabilité, les trafics de main-d'œuvre étrangère et l'usage illicite de faux documents.

b) Sera de même écarté, en deuxième lieu, le moyen tiré de ce qu'en se référant à la notion de « travail illégal des étrangers », le décret instituerait une discrimination tenant à l'origine nationale et méconnaîtrait le principe d'égalité.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le décret attaqué se borne à définir les attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

En attribuant à ce ministre, agissant en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, la charge de la « lutte contre le travail illégal des étrangers », le décret lui confie la responsabilité administrative de cette action, en liaison avec les autres ministres intéressés. Pour sa part, le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de travail et a autorité sur la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (V. le décret n°2007-1000 du 31 mai 2007).

Le décret de composition du Gouvernement et les décrets d'attributions des ministres pris le 31 mai 2007 ont ainsi eu pour effet, en matière de lutte contre le travail illégal des étrangers, de procéder à une évolution de la répartition des attributions entre ministres par rapport à celle qui prévalait sous les gouvernements antérieurs. Mais cette évolution ne prend pas parti sur le contenu des mesures qui seront mises en œuvre dans le cadre de cette répartition des compétences et elle ne peut, par elle-même, être regardée comme constituant un traitement discriminatoire contraire à des normes juridiques supérieures.

A cet égard, le décret prend acte de la différence de situation des étrangers au regard de la législation du travail, qui justifie qu'ils puissent être soumis à un régime juridique particulier, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et des engagements internationaux de la France. La lutte contre le travail illégal comprend ainsi un volet spécifique pour ce qui concerne les étrangers. En y faisant référence, le décret n'a édicté aucune disposition qui serait par elle-même contraire au principe d'égalité ou aux normes de droit international invoquées par les requérants.

Le moyen ne pourra donc qu'être écarté.

c) En troisième lieu, les syndicats requérants font valoir, à l'encontre des dispositions contestées de l'article 4 du décret attaqué, que la direction générale du travail étant l'autorité centrale de l'inspection du travail, il résulterait des dispositions contestées que l'inspection du travail serait mise à disposition du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement dans des conditions contraires aux stipulations des articles 3, 6 et 17 de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail.

Une telle argumentation n'est pas fondée.

i/ Deux remarques doivent être formulées à titre liminaire.

D'une part, on peut indiquer que l'inspection du travail française est organisée au sein de plusieurs ministères (V. les articles L.611-4 et L.611-6 de la partie législative du code du travail actuellement en vigueur), qui ont chacun instauré une entité administrative exerçant l'activité d'autorité centrale, la direction générale du travail n'assurant cette fonction que pour les agents relevant du ministère du travail.

D'autre part, on doit relever que la direction générale du travail, qui assure selon l'article 3 du décret n°2006-1033 du 22 août 2006 la fonction d'autorité centrale pour les agents de l'inspection du travail relevant du ministre en charge du travail, demeure placée sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité. Ce lien résulte de l'article 2 du décret n°2007-1000 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité. On peut, sur ce point, souligner la différence qui sépare la situation où une direction d'administration est placée sous « l'autorité » d'un ministre de celle où elle est seulement mise à disposition : « l'autorité » exprime un lien de subordination hiérarchique à l'égard d'un ministre qui est investi de la qualité de chef de service ; la simple « mise à disposition » permet à un ministre de faire appel en termes fonctionnels à une direction, pour l'exercice de ses attributions, sans exercer d'autorité hiérarchique à son égard.

Au cas présent, en vertu des décrets du 31 mai 2007, la direction générale du travail est placée sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité ; elle est seulement mise à disposition du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. On doit indiquer d'ailleurs que, contrairement à ce qui est soutenu, les décrets n°2007-999 et 2007-1000 du 31 mai 2007 ne traduisent pas un empiètement des attributions d'un ministre sur celles d'un autre – ce qui au demeurant ne saurait en tout état de cause constituer une illégalité –, mais organisent l'articulation de leurs attributions respectives.

ii/ Les dispositions du décret attaqué ne sont pas contraires aux stipulations des articles 3, 6 et 17 de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail et ne méconnaissent pas le principe général de l'indépendance des inspecteurs du travail.

D'une part, c'est à la direction générale du travail, en sa qualité d'autorité centrale, qu'il appartient, comme aux autres autorités centrales, d'organiser l'activité de l'inspection du travail. Cette mission s'effectue dans le respect de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail, sous le contrôle éventuel du Conseil national de l'inspection du

travail institué par le décret n°2007-279 du 2 mars 2007. Le décret attaqué n'apporte aucune modification à cet état du droit.

D'autre part, on doit souligner qu'aucune disposition du décret n'a pour objet ou pour effet de définir les missions de l'inspection du travail, de régir l'action des inspecteurs du travail ou de modifier leur statut.

Les missions de l'inspection du travail sont définies par le code du travail. Elles ne sont nullement affectées par le décret attaqué, dont l'objet est de déterminer les attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

En vertu de l'article L. 611-1 du code du travail (devenu l'article L. 8112-1 de la nouvelle partie législative), les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des dispositions légales relatives au régime du travail ; ils sont également chargés, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions à ces dispositions. Sont notamment visées les dispositions des articles L. 325-1 et suivants du code du travail (devenus les articles L. 8211-1 et suivants de la nouvelle partie législative) relatives à la répression du travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre de travail. Par ailleurs, l'article L. 611-1 (devenu L. 8112-2) confie aux inspecteurs du travail le soin de constater les infractions prévues par les articles 225-13 à 225-15-1 du code pénal (abus de vulnérabilité ou de la situation de dépendance, soumission d'une personne à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine) et les infractions visées aux articles L. 622-1 et L. 622-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ces compétences de l'inspection du travail sont exercées dans le cadre de l'activité propre à chaque service. Une coordination de la lutte contre le travail illégal a été mise en place par le décret n°97-213 du 11 mars 1997, qui a été jugé légal par le Conseil d'Etat (8 juillet 1998, Union nationale CGT des affaires sociales et autres, req. n°187704, jugeant expressément que le dispositif mis en place ne porte pas atteinte au principe général de l'indépendance des inspecteurs du travail et n'est pas contraire aux exigences de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail).

Le décret attaqué ne confère aucune mission nouvelle à l'inspection du travail, dont les attributions demeurent inchangées. Il n'apporte aucune modification au statut des inspecteurs du travail. Il ne comporte pas de disposition qui serait susceptible de régir l'action des inspecteurs du travail.

Dans ces conditions, les dispositions critiquées du décret attaqué ne sauraient être jugées contraires au principe d'indépendance des inspecteurs du travail ou aux stipulations de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail. Le rapport de présentation du décret indiquait d'ailleurs explicitement que la mise à disposition de la direction générale du travail « se fera dans le respect des règles conventionnelles et constitutionnelles établies notamment dans le cadre de la convention n°91 du 11 juillet 1947 de l'organisation internationale du travail (OIT) relatif à l'inspection du travail ».

Le moyen sera, en conséquence, écarté.

Pour ces différentes raisons, je conclus au rejet de la requête présentée par l'Union nationale des affaires sociales CGT, le SNU-TEF (FSU), SUD Travail Affaires sociales et le SYNTIEF-CFDT.

Pour le Premier ministre et par délégation,
Le Secrétaire général du Gouvernement,


Serge LASVIGNES