

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 412161

**CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE
DU TRAVAIL et autre**

M. Bertrand Mathieu
Rapporteur

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Séance du 18 mai 2018
Lecture du 1er juin 2018

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique enregistrés les 5 juillet et 5 octobre 2017 et le 26 mars 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération générale du travail et la Fédération CGT des cheminots demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-757 du 3 mai 2017 relatif aux enquêtes administratives prévues par l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure concernant les affectations et les recrutements dans certaines entreprises de transport ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;

- la décision du 16 février 2018 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la Confédération générale du travail et autre ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bertrand Mathieu, conseiller d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de la Confédération générale du travail et de la Fédération CGT des cheminots ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction résultant de la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs et de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique : « *Les décisions de recrutement et d'affectation concernant les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées. / Si le comportement d'une personne occupant un emploi mentionné au premier alinéa laisse apparaître des doutes sur la compatibilité avec l'exercice des missions pour lesquelles elle a été recrutée ou affectée, une enquête administrative peut être menée à la demande de l'employeur ou à l'initiative de l'autorité administrative. / L'autorité administrative avise sans délai l'employeur du résultat de l'enquête. / La personne qui postule pour une fonction mentionnée au même premier alinéa est informée qu'elle est susceptible, dans ce cadre, de faire l'objet d'une enquête administrative dans les conditions du présent article. / L'enquête précise si le comportement de cette personne donne des raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible, à l'occasion de ses fonctions, de commettre un acte portant gravement atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics. / L'enquête peut donner lieu à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et de traitements automatisés de données à caractère personnel relevant de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification. / Lorsque le résultat d'une enquête réalisée en application du deuxième alinéa du présent article fait apparaître, le cas échéant après l'exercice des voies de recours devant le juge administratif dans les conditions fixées au neuvième alinéa, que le comportement du salarié concerné est incompatible avec l'exercice des missions pour lesquelles il a été recruté ou affecté, l'employeur lui propose un emploi autre que ceux mentionnés au premier alinéa et correspondant à ses qualifications. En cas d'impossibilité de procéder à un tel reclassement ou en cas de refus du salarié, l'employeur engage à son encontre une procédure de licenciement. Cette incompatibilité*

constitue la cause réelle et sérieuse du licenciement, qui est prononcé dans les conditions prévues par les dispositions du code du travail relatives à la rupture du contrat de travail pour motif personnel. / L'employeur peut décider, à titre conservatoire et pendant la durée strictement nécessaire à la mise en œuvre des suites données au résultat de l'enquête qui lui est communiquée par l'autorité administrative, de retirer le salarié de son emploi, avec maintien du salaire. / Le salarié peut contester, devant le juge administratif, l'avis de l'autorité administrative dans un délai de quinze jours à compter de sa notification et, de même que l'autorité administrative, interjeter appel puis se pourvoir en cassation dans le même délai. Les juridictions saisies au fond statuent dans un délai de deux mois. La procédure de licenciement ne peut être engagée tant qu'il n'a pas été statué en dernier ressort sur ce litige. / Le présent article est applicable aux salariés des employeurs de droit privé, ainsi qu'au personnel des personnes publiques employé dans les conditions du droit privé ou régi par un statut particulier, recrutés ou affectés sur les emplois mentionnés au premier alinéa. / Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des fonctions concernées et détermine les modalités d'application du présent article » ; que le décret du 3 mai 2017, dont la Confédération générale du travail et la Fédération CGT des cheminots demandent l'annulation pour excès de pouvoir, a été pris pour permettre l'application de ces dispositions législatives ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* » ; que les ministres chargés de l'exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution des actes en cause ; qu'aucune disposition du décret attaqué n'appelle de mesure d'exécution que le ministre chargé des transports serait compétent pour signer ou contresigner ; qu'il suit de là que le moyen tiré du défaut de contresignature de ce ministre ne peut qu'être écarté ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure ont réservé la possibilité de diligenter les enquêtes administratives qu'il prévoit lorsque sont en cause des emplois qui sont « *en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein d'une entreprise de transport public de personnes ou d'une entreprise de transport de marchandises dangereuses soumise à l'obligation d'adopter un plan de sûreté* » ; que, contrairement à ce qui est soutenu, relèvent de ce type d'emplois ceux des agents chargés « *du contrôle et de la commande des installations de sécurité du réseau ferroviaire ou guidé* », comme les aiguilleurs, les gestionnaires des mouvements des trains ou les agents en fonction dans un poste central de commandement ou dans un poste de régulation visés au a) du 1° de l'article R. 114-7 du code de la sécurité intérieure résultant de l'article 1^{er} du décret attaqué ; qu'il en va de même, en raison des caractéristiques et des risques particuliers que présente le transport par navire, pour l'ensemble du personnel embarqué à bord des navires à passagers, visés au f) du 1° du même article ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le décret attaqué aurait méconnu le champ d'application de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure en inscrivant ces deux catégories d'emplois sur la liste de ceux qui sont susceptibles de donner lieu aux enquêtes administratives prévues par cet article ne peut qu'être écarté ;

4. Considérant, en troisième lieu, que l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure a déterminé les cas dans lesquels les décisions de recrutement et d'affectation dans les entreprises de transport public de personnes ou les entreprises de transport de marchandises dangereuses peuvent être précédées d'une enquête administrative ; que l'article R. 114-8 du code de la sécurité intérieure résultant du décret attaqué fixe les modalités selon lesquelles l'employeur peut demander au ministre de l'intérieur de faire procéder à une enquête administrative ; qu'une telle enquête, ainsi qu'il résulte de la loi, peut être effectuée à l'égard de

toute personne devant être recrutée ou affectée sur l'un des emplois énumérés par le décret attaqué, afin de vérifier que son comportement ne donne pas de raisons sérieuses de penser qu'elle est susceptible, à l'occasion de ses fonctions, de commettre un acte portant gravement atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics ; que le décret attaqué, contrairement à ce qui est soutenu, n'avait pas à définir d'autre élément ou critère devant être pris en considération par l'employeur pour demander qu'il soit procédé à une enquête préalablement aux décisions de recrutement ou d'affectation ; que, pour le cas d'une personne occupant déjà l'un des emplois énumérés par le décret attaqué, l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure subordonne le déclenchement d'une enquête administrative à la condition que le comportement de cette personne laisse apparaître des doutes sur sa compatibilité avec l'exercice de ses missions ; que c'est, par suite, pour permettre l'application de ces dispositions que le II de l'article R. 114-8, résultant du décret attaqué, a précisé que l'employeur doit faire part à l'autorité administrative des éléments circonstanciés qui ont justifié les doutes et la demande d'enquête ;

5. Considérant que les dispositions de l'article L. 114-2 et celles, prises pour son application, de l'article R. 114-8 du code de la sécurité intérieure sont, eu égard aux risques particuliers présentés par les transports publics de personnes ou le transport de marchandises dangereuses, justifiées par les exigences de la sûreté publique ; qu'elles ne portent pas d'atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

6. Considérant, en quatrième lieu, que la possibilité d'effectuer, pour des raisons de sécurité, les enquêtes administratives prévues par l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition à l'égard de laquelle pourrait être invoqué l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que le principe général des droits de la défense n'implique pas, eu égard à l'objet de ces enquêtes et à leur portée, que la personne faisant l'objet d'une telle enquête en soit avertie et soit mise à même de présenter ses observations avant que l'autorité administrative n'émette son avis au vu du résultat de l'enquête ; qu'au demeurant, l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure a organisé une procédure particulière permettant de contester devant le juge administratif l'avis finalement émis par l'autorité administrative, procédure dont l'engagement peut en outre être précédé, en vertu de l'article R. 114-10 du même code résultant du décret attaqué, d'un recours administratif formé devant le ministre de l'intérieur ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la Confédération générale du travail et la Fédération CGT des cheminots ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'elles attaquent ; que leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la Confédération générale du travail et de la Fédération CGT des cheminots est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Confédération générale du travail, premier requérant dénommé, au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et au Premier ministre.

Copie sera transmise au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.