

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



12 juin 2007

Pièce n° 3

**Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP)
c. France
Réclamation N°38/2006**

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistré au Secrétariat le 8 juin 2007



**MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES**

Paris, le 8 juin 2007

**DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES**

Sous-direction des droits de l'homme

Le ministre des affaires étrangères

A

Rédactrice : Catherine JOLY

Monsieur le secrétaire exécutif de la Charte sociale
européenne

Téléphone : 01-53-69-36-22

Fax : 01-53-69-36-74

catherine.joly@diplomatie.gouv.fr

N°

DJ/CJ

Conseil de l'Europe
Direction générale des droits de l'homme

**Objet : réclamation collective n° 38/2006 Conseil européen des syndicats de police (CESP) c.
France**

Par courrier du 21 décembre 2006, le Comité européen des droits sociaux a bien voulu porter à la connaissance du Gouvernement la réclamation dont le Conseil européen des syndicats de police l'a saisi le 20 octobre 2006. Cette réclamation a été déclarée recevable par une décision du 19 mars 2007. Le Comité a invité le Gouvernement à lui produire des observations sur le fond dans un délai arrivant à échéance le 8 juin mai 2007.

A titre liminaire, sur l'absence d'épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement français relève que les moyens de fond qui sont exposés par le syndicat requérant n'ont pas l'objet de recours devant les juridictions internes françaises. D'autant que, en application du principe constitutionnel de supériorité des traités sur la loi¹, le juge aurait pu

¹ Ce principe est prévu par l'article 55 de la Constitution aux termes duquel : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

contrôler la conventionnalité du décret contesté devant le Comité, par rapport à la Charte sociale européenne.

A cet égard, le Gouvernement français estime que l'organisation requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes, et a ainsi méconnu un principe généralement admis devant les comités conventionnels, à savoir le caractère subsidiaire des réclamations qui sont portées devant eux.

Position du Comité européen des droits économiques et sociaux

Le Comité européen des droits sociaux a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la portée de l'article 4§2. Selon le Comité, l'article 4§2 prévoit que les salariés accomplissant des heures supplémentaires doivent être rémunérés à un taux majoré par rapport au taux horaire normal. Ainsi, le recours au congé de compensation des heures supplémentaires ne peut être conforme à l'article 4§2 qu'à la condition que le congé compensateur soit plus long que la durée des heures supplémentaires accomplies (voir en ce sens Conclusions XIV-2, Belgique, p. 47).

Le Comité reconnaît également la possibilité de prévoir des exceptions aux dispositions de l'article 4§2. Le Comité a notamment reconnu des cas particuliers pour la fonction publique et pour les cadres supérieurs (voir en ce sens Conclusions IX-2, Irlande, p. 38).

Pour le cas des fonctionnaires, le Comité a reconnu qu'une exception pour les seuls hauts fonctionnaires était possible, une dérogation à taux de rémunération majoré pour les heures supplémentaires sans distinction selon leur niveau de responsabilité étant considérée par le Comité comme non conforme à l'article 4§2 (voir en ce sens Conclusions, XV-2, Pologne, p. 454).

Le régime des heures supplémentaires des fonctionnaires de police en droit interne français

Pour tenir compte des spécificités des activités de police, notamment la sollicitation ponctuelle dont ils peuvent faire l'objet à l'occasion de troubles à l'ordre public exceptionnel, le pouvoir réglementaire a décidé de les faire bénéficier d'un régime spécifique d'indemnisation de leurs heures supplémentaires.

Les fonctionnaires actifs de la police nationale bénéficient d'un régime dérogatoire à celui institué par le décret n° 2002- 60 du 14 janvier 2002. Ce décret institue pour l'ensemble des agents publics des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (ci-après IFTS) lorsque les agents ne peuvent bénéficier de repos compensateur (article 7 du décret). De plus, l'article 5 du décret du 14

janvier 2002 précise que « *Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, prévues au titre du présent décret, sont exclusives des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, des indemnités perçues par les personnels enseignants soumis à un régime spécifique d'indemnisation des heures supplémentaires et de toute autre indemnité de même nature* ».

Il résulte de ces dispositions que les agents qui bénéficient soit de repos compensateur, soit d'un régime spécifique d'indemnisation des heures supplémentaires ne sont pas éligibles aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En l'espèce, l'indemnisation des heures supplémentaires des personnels actifs de la police nationale est prévue par deux dispositifs spécifiques. L'article 22 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 dispose que « *Dans les conditions fixées par les règlements d'emploi pris par arrêté ministériel, les fonctionnaires actifs des services de la police nationale peuvent être appelés à exercer leurs fonctions, de jour comme de nuit, au-delà des limites fixées pour la durée hebdomadaire normale du travail. Les services accomplis au-delà de la durée hebdomadaire normale du travail sont compensés par des repos égaux ou équivalents qui doivent être accordés dans les plus courts délais compatibles avec les besoins du service, ou dans des conditions définies par décret, par un régime indemnitaire adapté.* ».

En vertu de ce texte, les personnels actifs de la police nationale peuvent bénéficier de récupération qui sont des repos compensant leurs heures supplémentaires, ou du paiement d'heures supplémentaires. Ces heures supplémentaires sont soumises à un régime particulier, dérogeant aux dispositions générales relatives aux agents publics, institué par le décret n° 2000-194 du 3 mars 2000. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 3 mars 2000, ces indemnités sont versées aux fonctionnaires actifs de la police nationale, à l'exclusion des corps de conception et de direction. L'article 3 du décret du 3 mars 2000 prévoit la base de calcul du taux horaire de cette indemnité, qui revêt un caractère forfaitaire.

Les griefs développés par l'organisation requérante

La Confédération européenne des syndicats de police se plaint de ce que le décret n°2000-194 du 3 mars 2000 institue un régime d'indemnisation forfaitaire des heures supplémentaires et de que le taux d'indemnisation choisi, à savoir l'indice brut 342, est inférieur au 1^{er} échelon du 1^{er} grade du corps de commandement de la police nationale.

Les réponses du Gouvernement français

La fonction publique, dont font partie les agents actifs de la police nationale, a un statut spécifique en droit interne français déterminé par la loi et par le pouvoir réglementaire. Les corps de fonctionnaires sont ainsi régis par des principes généraux du droit de la fonction publique contenus principalement dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et par des dispositions particulières relatives à leur corps, déterminées, sauf exception, par le pouvoir réglementaire.

Au nombre des principes de la fonction publique, on trouve un principe général au terme duquel les fonctionnaires sont payés sur le fondement du trentième indivisible. Cette règle a comme fondement l'article 1^{er} du décret n° 62-765 du 6 juillet 1962 aux termes duquel : *« Les traitements et les émoluments assimilés aux traitements alloués aux personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif visés à l'article 4 de la loi de finances n° 61-825 du 29 juillet 1961 se liquident par mois et sont payables à terme échu. Chaque mois, quel que soit le nombre de jours dont il se compose, compte pour trente jours. Le douzième de l'allocation annuelle se divise, en conséquence, par trentième ; chaque trentième est indivisible. »*

En vertu de ce principe, les fonctionnaires ne sont pas rémunérés à l'heure mais à la journée, un mois comprenant 30 journées indépendamment du mois concerné. Au sens strict, la notion de taux majoré pour les heures supplémentaires effectuées est donc sans objet par rapport aux principes régissant le droit de la fonction publique.

La spécificité de ce système explique les spécificités entourant la rémunération des heures supplémentaires dans la fonction publique. Ainsi, les heures supplémentaires dans la fonction publique peuvent être compensées sous forme d'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS, cf. supra) pour les fonctionnaires de catégories B et C, et d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires pour les fonctionnaires de catégorie A.

Dans cette logique, les agents actifs de la police nationale bénéficient d'un régime spécifique en conformité avec les dispositions de l'article 4§2 de la Charte et de la jurisprudence du Comité. En effet, ainsi que précédemment rappelé, les agents actifs de la police nationale bénéficient d'un régime conforme à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux dès lors qu'ils peuvent bénéficier soit de récupérations, soit du paiement d'heures supplémentaires. Les récupérations prévues sont bien évidemment accordées en accord avec les nécessités du service, ce qui implique

qu'elles ne soient pas toujours supérieures aux heures supplémentaires effectuées. Pour autant, cette dérogation aux dispositions de l'article 4§2 de la Charte est conforme à celles que le Comité a déjà reconnues au bénéfice des agents de la fonction publique.

Lorsqu'il n'est pas possible d'organiser ces récupérations, notamment du fait de leur ampleur, les agents actifs de la police nationale se voient accorder le paiement d'heures supplémentaires. Cette possibilité, instituée par le décret n° 2000-194 du 3 mars 2000, a ainsi été mise en place au bénéfice des agents des Compagnies Républicaines de sécurité pour les heures supplémentaires effectuées pendant les manifestations exceptionnelles sur la voie publique qui se sont déroulées au cours du premier trimestre 2006.

Le décret du 3 mars 2000 donne la possibilité d'accorder une rémunération forfaitaire fixée sur la base de l'indice 342 aux agents actifs de la police nationale qui n'appartiennent pas à des corps de conception ou de direction. Le choix d'une indemnisation forfaitaire place les agents, y compris ceux dont l'indice est supérieur à celui qui est retenu dans le décret du 3 mars 2000, dans une situation d'égalité quel que soit leur indice de rémunération. Pour autant, cette circonstance ne place pas le Gouvernement français dans la situation de méconnaître les obligations découlant de l'article 4§2. En effet, les indemnités instituées par le décret du 3 mars 2000 sont réservées aux corps d'agents de la police nationale qui n'exercent pas de fonctions de direction ou de conception : une distinction en fonction des niveaux de responsabilité est donc clairement effectuée conformément à la jurisprudence établie du Comité.

Il convient de préciser également que la rémunération des heures supplémentaires des agents actifs de la police nationale est forfaitaire, compte tenu du caractère exceptionnel du versement de ces indemnités. En effet, le mode normal de compensation accordée aux heures supplémentaires effectuées par les agents actifs de la police nationale demeure les récupérations.

Le choix d'un indice unique, contesté par l'organisation requérante, et qui conduit à une indemnisation forfaitaire, peut être considéré comme n'aboutissant pas dans les faits à une majoration réelle de la rémunération des agents actifs de la police nationale, du fait de son caractère peu élevé d'une part et de son infériorité par rapport à l'indice réel de certains des fonctionnaires concernés. Toutefois, cette constatation ne s'analyserait pas comme constituant une violation de l'article 4 alinéa 2 de la Charte sociale européenne révisée.

En effet, compte tenu de l'absence de salaire horaire dans la fonction publique, la notion de taux majoré appliqué aux heures supplémentaires n'est pas applicable au sens strict.

En outre, il convient d'observer que la charte sociale prévoit à son article 4 la possibilité de déroger au principe de majoration des heures supplémentaires pour « **certaines cas particuliers** ».

Dans sa jurisprudence relative à la charte sociale européenne révisée, le Comité européen des droits sociaux a confirmé l'existence de dérogations au principe de la majoration des heures supplémentaires, conformément à l'article 4 alinéa 2 de la Charte sociale révisée qui dispose que les parties se sont engagées à majorer les heures supplémentaires « *exception faite de certains cas particuliers* ».

Ainsi dans les conclusions I X-2 Irlande (page 38) en date du 1^{er} janvier 1988, le Comité a estimé qu' « *en vertu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, des conventions collectives ainsi que des usages, des taux de rémunération majorés sont effectivement payés pour les heures supplémentaires effectuées dans les secteurs public et privés à l'exception des hauts fonctionnaires, des cadres et des travailleurs pour lesquels le travail supplémentaire n'est pas prévu* » qu'au surplus « *en l'absence de l'une ou l'autre des dispositions ci-dessus ou en cas de contestation, le travailleur peut, en outre, saisir le tribunal du travail qui peut, par voie d'ordonnance accorder le paiement des majorations salariales pour les heures supplémentaires* » et que dans ces conditions « *l'Irlande satisfait à cette disposition de la Charte* ».

Par cette décision, le Comité a clairement indiqué qu'il admettait que conformément à la Charte, les Etats puissent ne pas verser des heures supplémentaires majorées à certaines catégories de fonctionnaires, notamment aux hauts fonctionnaires et aux cadres.

Pour ces raisons, si le Comité devait, dans la présente affaire, considérer que le mécanisme de majoration des heures supplémentaires appliqué aux corps des commandants peut aboutir dans les faits à une majoration minimale, voire à aucune majoration de leur rémunération de base des heures supplémentaires, il devra considérer qu'eu égard à sa jurisprudence précitée cette situation n'aboutit pas à une violation de la Charte.

Le Comité pourra également constater que la seconde condition exigée par sa jurisprudence relative à l'admission de dérogations au principe de la majoration des heures supplémentaires, est respectée par le Gouvernement français, les fonctionnaires contestant leur rémunération ayant avec le recours de plein contentieux devant les juridictions administratives, un recours efficace pour obtenir non seulement l'annulation des décisions litigieuses concernant leur carrière, mais également le remboursement du manque à gagner qu'ils estiment avoir subi.

S'agissant du cas spécifiquement signalé par l'organisation requérante du corps des commandants de police, le Comité pourra constater que le corps des commandants de police entrant dans la catégorie de l'encadrement, ce corps n'est pas concerné par les dispositions du décret n° 2000-90 du précité (voir en ce sens article 1^{er} du décret précité). Ce corps ne court donc aucun risque d'être rémunéré à un indice « *largement inférieur au 1^{er} échelon du 1^{er} grade* », ainsi que le prétend l'organisation requérante. Sur ce point, le Gouvernement français souhaite attirer l'attention du Comité sur le fait que l'organisation requérante reconnaît elle-même dans son mémoire en page 7 que « *le corps de commandement de la Police Nationale est un corps assimilé à un corps relevant de la catégorie A de la Fonction Publique de l'Etat* ».

Compte tenu des observations qui précèdent, le Gouvernement français conclut que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 4§2 de la Charte sociale européenne n'est pas fondé, et demande au Comité européen des droits sociaux de bien vouloir rejeter la réclamation de la Confédération européenne des syndicats de police.

Anne-Françoise TISSIER

Sous-directrice des droits de l'homme

Décret n° 2000-194 du 3 mars 2000

Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002

Décret n°95-654 du 9 mai 1995