

## Précisions sur le régime de responsabilité de l'employeur public en matière de durée du temps de travail et de repos

### Décision rendue par Conseil d'Etat

18-06-2024

n° 463484

#### Sommaire :

Le non-respect des garanties minimales de travail suffit, à lui seul, à établir l'existence d'un préjudice subi par l'agent, qui peut donc en obtenir réparation. Tel n'est en revanche pas le cas de la méconnaissance des règles relatives au repos dominical, qui suppose donc, pour sa part, que l'agent qui en recherche l'indemnisation démontre la réalité d'un préjudice direct et certain. 📖(1)

#### Texte intégral :

« 4. La méconnaissance des garanties instituées tant par le droit de l'Union européenne que par le droit national en matière de durée maximale journalière et hebdomadaire de travail et de durée minimale journalière et hebdomadaire de repos est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé des intéressés en ce qu'elle les prive du repos auquel ils ont droit. Dès lors, cette méconnaissance leur cause, par elle-même et quelles que soient leurs conditions de rémunération, un préjudice dont ils peuvent demander la réparation, indépendamment de celle des autres préjudices qu'ils justifieraient avoir subis à raison de cette privation. Tel n'est pas le cas, en revanche, de l'exigence relative au repos dominical, dont la méconnaissance n'ouvre droit qu'à réparation des seuls préjudices dont l'intéressé établit qu'ils en ont résulté pour lui ».

#### Mots clés :

**RESSOURCES HUMAINES** \* Fonction publique territoriale \* Condition de travail \* Organisation du travail \* Temps de travail \* Durée maximale de travail et durée minimale de repos \* Exigence de repos dominical

**DROIT EUROPEEN** \* Droit de l'Union européenne \* Directive de l'Union européenne \* Durée maximale de travail et durée minimale de repos \* Méconnaissance \* Réparation \* Exigence de repos dominical \* Méconnaissance \* Réparation

(1) Par cette décision, le Conseil d'État vient préciser les modalités d'indemnisation des agents publics dont les conditions de travail méconnaissent les garanties minimales du temps de travail, marquant une étape de plus dans la construction jurisprudentielle visant à rendre ces règles effectives et à ce que les administrations se conforment au droit de l'Union européenne (UE). Rappelons qu'au cœur de la matière se trouve la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, qui fixe notamment des durées maximales de travail, accordant une protection toute particulière au droit de repos des travailleurs. Ce dernier constitue en effet une règle du droit social de l'Union revêtant une importance particulière, également consacré par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (CJUE 17 mars 2021, aff. C-585/19 📖, *Academia de Studii Economice din Bucuresti c/ Organismul Intermediar pentru Programul Operational Capital Uman et a.*, pt 36). Ce qui a conduit, de longue date, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à affirmer que « poursuivant l'objectif de garantir la sécurité et la santé des travailleurs par la prise d'un repos suffisant, le législateur de l'Union a considéré que le dépassement de la durée moyenne maximale de travail hebdomadaire [...], en ce qu'il prive le travailleur d'un tel repos, lui cause, de ce seul fait, un préjudice dès lors qu'il est ainsi porté atteinte à sa sécurité et à sa santé » (CJUE 14 oct. 2010, aff. C-243/09, *Fuß c/ Stadt Halle*, pt 54, v. aussi AJDA 2010. 2305, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat 📖 ; RTD eur. 2012. 490, obs. S. Robin-Olivier 📖 ; Rev. UE 2014. 243,

chron. E. Sabatakakis<sup>[1]</sup>). À charge alors pour les États membres de faire respecter ces dispositions et de définir les modalités de réparation de leur violation. Le juge administratif a ainsi été progressivement amené à rappeler à l'administration son obligation d'instaurer des modalités d'organisation du travail tenant compte de ces garanties minimales, au demeurant transposées en droit interne, que ce soit lors de la définition des cycles de travail, des plannings individuels ou d'un régime d'astreinte. Ou encore plus récemment celle d'en contrôler le respect (CE 22 juin 2022, n° 446917, *Syndicat des jeunes médecins*, Lebon<sup>[2]</sup> ; AJDA 2022. 1300<sup>[3]</sup> ; RDSS 2022. 910, concl. F. Roussel<sup>[4]</sup>).

Le Conseil d'État affirme ainsi que le simple constat du non-respect des garanties minimales suffit à caractériser une faute de l'administration consistant « à avoir fait travailler l'agent alors qu'il n'aurait pas dû travailler » (concl. M. L. Cytermann, CE 13 nov. 2020, n° 428392<sup>[5]</sup> - CE 13 nov. 2020, n° 430378, Lebon<sup>[6]</sup> ; AJDA 2020. 2233<sup>[7]</sup>), ouvrant *ipso facto* droit à réparation. La haute juridiction avait déjà abordé la question du préjudice indemnisable dans un tel cadre, soulignant que le dépassement des limites horaires « ne peut ouvrir droit par lui-même qu'à l'indemnisation des préjudices résultant de l'atteinte à la santé et à la sécurité ainsi que des troubles subis dans les conditions d'existence », mais non « à l'indemnisation d'un préjudice patrimonial compensant l'absence de rémunération des heures effectuées au-delà de ces limites ». De même qu'elle avait considéré, s'agissant plus spécialement de l'indemnisation de tels préjudices personnels et troubles dans les conditions d'existence, qu'un tel dépassement « est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé des intéressés en ce qu'il les prive du repos auquel ils ont droit et peut leur causer, de ce seul fait, un préjudice indépendamment de leurs conditions de rémunération ou d'hébergement » (CE 13 nov. 2020, n° 430378<sup>[8]</sup>, préc. ; v. aussi CE 19 déc. 2019, n° 426031, *Service départemental d'incendie et de secours du Loiret*, Lebon<sup>[9]</sup> ; AJDA 2020. 8<sup>[10]</sup>). C'est-à-dire sans qu'il ait à être tenu compte des éventuels avantages procurés par un logement de fonction ou le paiement d'heures supplémentaires, lesquels ne permettent pas de compenser l'intégralité du préjudice subi. Monsieur Laurent Cytermann, rapporteur public dans cette affaire, avait alors précisé qu'il appartient au juge d'apprécier ce préjudice personnel « en fonction de l'ampleur des dépassements et de circonstances propres à l'agent concerné » (concl. M. Laurent Cytermann, CE 13 nov. 2020, n°<sup>os</sup> 428392<sup>[11]</sup> et 430378<sup>[12]</sup>). S'inscrivant dans la droite ligne de cette jurisprudence et dans la même veine que celle de la CJUE et de la Cour de cassation (Soc. 26 janv. 2022, n° 20-21.636<sup>[13]</sup>, D. 2022. 219<sup>[14]</sup> ; *ibid.* 1280, obs. S. Vernac et Y. Ferkane<sup>[15]</sup> ; JA 2022, n° 665, p. 38, étude P. Fadeuilhe<sup>[16]</sup> ; *ibid.*, n° 663, p. 39, étude M. Julien et J.-F. Paulin<sup>[17]</sup> ; Dr. soc. 2022. 369, obs. J. Mouly<sup>[18]</sup> ; *ibid.* 647, étude M. Véricel<sup>[19]</sup>), l'affaire commentée donne donc l'occasion à la haute juridiction de poursuivre sa construction, en affirmant que, de manière automatique et sans autre formalité, le non-respect des garanties minimales « leur cause, par elle-même et quelles que soient leurs conditions de rémunération, un préjudice dont ils peuvent demander la réparation, indépendamment de celle des autres préjudices qu'ils justifieraient avoir subis à raison de cette privation ». Ce sans donc que l'agent ait à démontrer son préjudice ni plus son étendue, censurant ce faisant le tribunal qui avait rejeté les prétentions du requérant au motif qu'il se bornait à réclamer une réparation forfaitaire, sans établir ni même alléguer qu'il aurait effectivement subi, du fait de l'irrégularité de son emploi du temps, des préjudices personnels. Quant à l'indemnisation, le Conseil d'État, par l'effet dévolutif, l'évalue en l'espèce à une somme forfaitaire de 3 000 € « eu égard au caractère répété et substantiel des méconnaissances en cause », sans plus de précision, tenant en ce qu'entre les mois de juin 2019 et février 2020 l'agent avait dû reprendre à cinq reprises son service sans avoir bénéficié de ses 12 h de repos journalier et qu'il avait, entre les mois de janvier 2019 et février 2020, excédé à 12 reprises les 12 h maximales de travail quotidien. Un tel montant serait ainsi susceptible de varier en fonction de chaque espèce et spécialement des violations constatées. Mais d'importance, ce régime, favorable aux agents, demeure strictement limité au non-respect des règles « revêtant une importance particulière » protégées par l'Union ainsi qu'en tant que telles par le droit national. Ce qui n'est pas le cas de l'exigence relative au repos dominical, qui n'est garantie aux agents par aucun texte, seuls les personnels hospitaliers pouvant, aux termes du décret qui les concerne, tout au plus bénéficier d'au moins un dimanche sur deux (décr. n° 2002-9 du 4 janv. 2002, art. 6). Sa méconnaissance n'est ainsi susceptible d'ouvrir droit qu'à la réparation des seuls préjudices en résultant que l'agent établirait.

Cette décision sera publiée au Lebon<sup>[20]</sup>.

## À noter

Outre son préjudice personnel « automatiquement » réparé, rien ne fait obstacle à ce que l'agent sollicite, parallèlement, la réparation d'autres préjudices ou obtienne une majoration de son préjudice personnel, en s'astreignant à les établir, selon le régime classique de responsabilité pour faute de l'administration.