

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 2000146

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CONFEDERATION DES SYNDICATS DES
TRAVAILLEURS DE CALEDONIE -
FORCE OUVRIERE (CSTC - FO)**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Jean-Edmond Pilven
Rapporteur**

**Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie**

**Mme Nathalie Peuvrel
Rapporteur public**

**Audience du 14 janvier 2021
Décision du 4 février 2021**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 8 juin 2020 et le 1^{er} octobre 2020, la confédération des syndicats des travailleurs de Calédonie-Force ouvrière (CSTC-FO), représentée par Me Chauchat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'article 18 de la délibération n° 26/CP du 11 avril 2020 instituant des mesures exceptionnelles relatives à l'épidémie de covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de la Nouvelle-Calédonie la somme de 150 000 francs CFP en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'article 18 de la délibération du 11 avril 2020 est entaché d'incompétence matérielle, dès lors que les dispositions législatives du code du travail, issues de la loi de pays n° 2008-2 du 13 février 2008 relative au code du travail de la Nouvelle-Calédonie modifiée par une loi du pays n° 2010-10 du 27 juillet 2010, ne pouvaient pas être modifiées par une délibération du congrès ;

- la délibération à valeur réglementaire ne pouvait pas intervenir dans le domaine réservé à la loi sans méconnaître le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs ;

- l'article 18 de la délibération du 11 avril 2020 méconnaît les dispositions de l'article Lp. 241-2 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie et de l'article 69-4 de l'accord interprofessionnel territorial qui consacrent le principe tenant à la nécessité d'un accord entre les parties sur la prise de congés ;

- la prise de congés par anticipation sur des droits non acquis est également subordonnée à l'accord des parties ;
- le dispositif législatif actuel permet uniquement à l'employeur sur le fondement de l'article Lp. 241-14 du code du travail de modifier les dates de départ en congés mais non d'obliger ses salariés à prendre des congés, la modification des dates de congés payés étant aussi autorisée par l'accord interprofessionnel territorial ;
- aucune circonstance exceptionnelle, au sens du droit du travail et de l'article Lp. 241-14 du code du travail de la Nouvelle-Calédonie, ne saurait justifier l'atteinte portée aux droits des salariés par une simple délibération et sans la garantie d'une loi du pays ;
- la théorie des circonstances exceptionnelles ne pouvait justifier en Nouvelle-Calédonie le contournement de la procédure législative alors qu'en cas de nécessité, le congrès pouvait recourir à l'adoption d'une loi de pays selon la procédure d'urgence prévue à l'article 76 de la loi organique du 19 mars 1999 ;
- les mesures sociales litigieuses ne respectent pas l'équilibre social entre employeur et salariés ;
- la contrainte des mesures relatives aux congés pesant sur les seuls salariés du secteur privé favorise une rupture d'égalité de traitement et n'est ni nécessaire ni proportionnée alors qu'il pouvait être recouru au système du chômage partiel.

Par un mémoire, enregistré le 10 septembre 2020, le congrès de la Nouvelle-Calédonie conclut au rejet de la requête de la confédération des syndicats des travailleurs de Calédonie-Force ouvrière.

Il fait valoir qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé, et notamment que cette délibération était nécessaire pour faire face à l'urgence de la situation sanitaire et que le recours à un acte réglementaire au lieu d'une loi du pays était justifié au regard des circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire due au Covid-19.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 ;
- le code du travail de la Nouvelle-Calédonie ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- l'arrêté n° 3807-T du 4 octobre 1994 relatif à l'extension de l'accord interprofessionnel territorial réactualisé du 27 juillet 1994 ;
- l'arrêté conjoint n° 2020-4608 du 23 mars 2020 modifié du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 en Nouvelle-Calédonie,
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pilven, premier conseiller,

- les conclusions de Mme Peuvrel, rapporteur public,
- et les observations de Me Chauchat, avocat de la confédération des syndicats des travailleurs de Calédonie-Force ouvrière et de Mme Vité, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays ". Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de la date de leur transfert par application de la présente loi : (...) 3° Principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la sécurité sociale ; / (...)* ».

2. Ainsi que le soutient le syndicat requérant, les dispositions contestées de l'article 18 de la délibération n° 26/CP du 11 avril 2020 instituant des mesures exceptionnelles relatives à l'épidémie de covid-19, qui prévoient, après information du délégué du personnel ou du comité d'entreprise ou à défaut des salariés, la possibilité pour ces derniers de se voir imposer, sur décision de leur employeur, l'obligation de prendre tout ou partie de leurs congés annuels dans la limite maximale de 12 jours ouvrables, et à défaut de congés annuels suffisants, se voir décompter, par anticipation, un nombre de jours nécessaires dans cette même limite, relèvent des principes fondamentaux du droit du travail mentionnés au 3° de l'article 99 de la loi organique et auraient dû être prises, comme les dispositions du code du travail de la Nouvelle-Calédonie auxquelles elles dérogent, par la voie d'une loi du pays, soumise pour avis au Conseil d'Etat.

3. Toutefois, l'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie, le 11 mars 2020. La propagation du virus sur l'ensemble du territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. L'état d'urgence a été étendu à la Nouvelle-Calédonie par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'article 5 de ce décret a en particulier interdit les déplacements de personnes par transport commercial aérien au départ du territoire hexagonal vers la Nouvelle-Calédonie ainsi que les vols au départ de la Nouvelle-Calédonie vers le territoire hexagonal. Un arrêté conjoint n° 2020-4608 du 23 mars 2020 du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19 en Nouvelle-Calédonie est intervenu pour décider le confinement général de la population calédonienne, poursuivi jusqu'au 19 avril 2020 par un arrêté conjoint n° 2020-5256 du 11 avril 2020. Ont également été décidés, durant cette période, un confinement strict de 14 jours pour toute personne entrant sur le territoire, l'interdiction des rassemblements de personnes, la fermeture des établissements scolaires, des restrictions à l'accueil

du public dans les commerces, l'interdiction de navigation dans les eaux intérieures et territoriales de la Nouvelle-Calédonie, la suspension de l'accueil du public dans la plupart des lieux accueillant du public, une forte limitation des déplacements individuels et la cessation de l'ensemble des activités collectives sur le territoire.

4. Par ailleurs, la procédure d'adoption d'une loi du pays implique la transmission du projet de loi au Conseil d'Etat, qui dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis en vertu de l'article 100 de la loi organique du 19 mars 1999, ainsi que le respect d'un délai de 8 jours entre le dépôt du rapport adressé aux membres du congrès et la mise en discussion et aux voix prévu à l'article 102 de la même loi organique. L'article 103 de cette loi organique prévoit que, pendant un délai de 15 jours suivant son adoption, la loi du pays peut faire l'objet d'une nouvelle délibération du congrès, laquelle ne peut être refusée et ne peut intervenir moins de 8 jours après la demande. A l'issue de cette nouvelle délibération, la loi du pays peut être déférée au Conseil constitutionnel dans un délai de dix jours, lequel se prononce dans un délai de trois mois suivant sa saisine. Enfin, en vertu de l'article 106 de la loi organique du 19 mars 1999, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie dispose d'un délai de 10 jours pour promulguer la loi du pays dont l'entrée en vigueur ne peut ainsi intervenir avant l'expiration d'un délai minimum de neuf semaines suivant l'élaboration du projet de loi, quand bien même il serait recouru à la procédure de l'article 76 de la loi organique permettant l'inscription prioritaire à l'ordre du jour du congrès des projets dont la discussion est estimée urgente.

5. Ainsi, en raison, d'une part, des circonstances exceptionnelles résultant de l'épidémie de covid-19 sur le territoire français et dans le monde, lesquelles ont conduit à l'adoption des mesures rappelées au point 3, et de la nécessité de faire face en urgence aux conséquences économiques, financières et sociales de la crise sanitaire en Nouvelle-Calédonie, en particulier dans les secteurs du transport et du tourisme, gravement et immédiatement touchés par l'arrêt des liaisons aériennes, d'autre part, du délai incompressible de l'ordre de neuf semaines pour qu'une loi du pays puisse être discutée, adoptée et entrer en vigueur, l'adoption par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, par voie de délibération, de mesures en matière de droit du travail qui auraient dues normalement être prises par la voie d'une loi du pays ne peut, dans les circonstances particulières et exceptionnelles de l'espèce, être tenue pour illégale.

6. Il ressort des pièces du dossier qu'en adoptant par l'article 18 attaqué de la délibération du 11 avril 2020, des mesures à caractère temporaire en matière de droit du travail permettant à l'employeur, pour une période ne pouvant aller au-delà du 31 décembre 2020, d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates de prise d'une partie des congés payés des salariés, dans une limite de douze jours, en dérogeant ainsi aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation des congés définis par le code du travail de la Nouvelle-Calédonie et les accords collectifs, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a pris des mesures tout à la fois nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi de soutien à l'activité économique par une aide aux entreprises calédoniennes fragilisées financièrement par la situation exceptionnelle due à la crise sanitaire tout en évitant un recours massif au dispositif dit de « chômage partiel ».

7. Des mesures similaires à celles de l'article 18 de la délibération du 11 avril 2020 étant prévues pour les agents publics à l'article 17 de la délibération en litige, le moyen tiré d'une rupture d'égalité ne peut en tout état de cause qu'être écarté.

8. Il résulte de ce qui vient d'être dit quant au but d'intérêt général poursuivi par le congrès

de la Nouvelle-Calédonie en adoptant l'article 18 de la délibération du 11 avril 2020 que le moyen tiré du détournement de pouvoir, lequel n'est pas établi par les pièces du dossier, ne peut qu'être écarté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la CSTC-FO n'est pas fondée à demander l'annulation de l'article 18 de la délibération n° 26/CP du 11 avril 2020. Doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la confédération des syndicats des travailleurs de Calédonie-Force ouvrière (CSTC-FO) est rejetée.