

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

**« Commentaire de CE, Sect., 23 avril 1982,  
Ville de Toulouse – PGD salaire minimum »**

Pierre Esplugas-Labatut, Professeur de droit public à l'Université Toulouse 1  
Capitole, Institut Maurice Hauriou

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## **Commentaire de CE, Sect., 23 avril 1982, *Ville de Toulouse* – PGD salaire minimum**

**Par Pierre Esplugas-Labatut, Professeur de droit public à  
l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou**

L'arrêt du Conseil d'Etat du 23 avril 1982 *Ville de Toulouse* fait partie de ces arrêts qui méritent d'être relus rétrospectivement<sup>1</sup>. Son apport au fond est de créer un principe général du droit inspiré du droit du travail selon lequel un agent public a droit à un salaire minimum correspondant au montant du SMIC tel que défini par le Code du travail. Il constitue une pierre dans la première étape de la « travaillisation » du droit des agents publics par le biais des principes généraux du droit (I) tout en étant discutable juridiquement dans sa rédaction (II).

### **I. Une pierre dans la première étape de la « travaillisation » du droit des agents publics à travers les principes généraux du droit**

Le mouvement de « travaillisation » du droit de la fonction publique n'est pas tout à fait inconnu à la date de l'arrêt en 1982 puisque l'on sait qu'il a été évoqué pour la première fois en 1960 par le professeur David Ruzié dans sa thèse visant à confronter la condition juridique des agents publics et des salariés<sup>2</sup>. Ce mouvement n'en est toutefois qu'à sa première étape qui consiste à appliquer le droit du travail aux seuls agents non titulaires afin de compenser une situation plus fragile, voire précaire, par rapport aux agents titulaires. C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat avait antérieurement posé le principe général de l'interdiction faite à un employeur de licencier une salariée en état de grossesse<sup>3</sup>.

L'arrêt *Ville de Toulouse* offre un second exemple d'une position jurisprudentielle visant à rétablir un équilibre au profit des agents contractuels par rapport aux fonctionnaires. Cet arrêt concerne en l'occurrence une agent non titulaire de cette collectivité chargée d'accomplir des tâches d'encadrement et d'animation dans un centre de vacances et de loisirs et dont la demande est qu'il soit procédé à un relèvement de sa rémunération sur la base du taux du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

La difficulté est que, comme le relève le Conseil d'Etat, aucun texte ne prévoit que les communes employant des agents chargés d'une telle fonction doivent rémunérer ceux-ci sur une base au moins égale à celle du salaire minimum de croissance défini au code du travail. Une application littérale des textes aurait donc logiquement dû conduire le Conseil d'Etat à rejeter la prétention de la requérante. Au contraire, celui-ci n'hésite pas à franchir le pas et à découvrir un principe général du droit « applicable à tout salarié et dont s'inspire l'article L.141-2 du code du travail » (*sic*) selon lequel l'agent concerné a « droit à un minimum de rémunération qui, en l'absence de disposition plus favorable pour la catégorie de personnel à laquelle l'intéressée appartient, ne saurait être inférieur au salaire minimum de croissance ».

On ne saurait ici contester la philosophie sociale et progressiste de cet arrêt. Il est exact que dans le contexte de l'époque les agents contractuels non titulaires peuvent se trouver dans une situation financière de précarité et en toute hypothèse globalement moins favorable que celle des agents titulaires. Cette considération ne

---

<sup>1</sup> CE, Sect., 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c/ Aragnou*, n° 36851.

<sup>2</sup> D. Ruzié, *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français. Etude comparative de leur condition juridique*, LGDJ, 1960.

<sup>3</sup> CE, Ass, 8 juin 1973, *Dame Peynet*, n° 80232.

vaut d'ailleurs pas nécessairement aujourd'hui dans la mesure où l'on assiste à un revirement de tendance avec des agents contractuels parfois mieux payés que des fonctionnaires et avec moins de contraintes comme par exemple le fait de ne pas passer un concours souvent difficile ou d'être affectés loin de leur domicile d'origine. De ce point de vue, la création nécessairement prétorienne d'un principe général du droit ne pose pas de difficulté. En revanche, on peut être davantage critique sur l'orthodoxie juridique de l'arrêt.

## **II. Les approximations juridiques afin de créer un principe général du droit à un salaire minimum des agents publics**

Sans revenir sur le vieux débat visant à contester le pouvoir du Conseil d'Etat de dégager des principes généraux du droit, l'arrêt *Ville de Toulouse* n'est pas sans présenter quelques approximations juridiques. On notera tout d'abord que le Conseil d'Etat assimile sans plus de précaution un agent contractuel non titulaire à un salarié. Or l'on sait qu'un agent contractuel est bien un « agent public » relevant d'une personne publique distinct d'un « salarié » employé par une personne privée.

Le Conseil d'Etat indique ensuite que le principe général du droit créé est celui « dont s'inspire l'article L.141-2 du code du travail ». Une rédaction plus juste aurait été de dire que c'est bien le principe général du droit créé qui s'inspire du code du travail existant et antérieur et non l'inverse.

Enfin le Conseil d'Etat va au-delà de ce qui est nécessaire dans l'emprunt au droit du travail. Il fait application de la théorie de l'ordre public social selon lequel ce principe général du droit ne s'applique « qu'en l'absence de disposition plus favorable pour la catégorie de personnel à laquelle l'intéressée appartient ». Par définition, il ne peut y avoir de dispositions plus favorables puisque c'est l'objet même de la création du principe général de droit créé que de compenser l'absence de texte.

En définitive, cet arrêt *Ville de Toulouse* aura marqué son temps par son inspiration généreuse malgré des critiques que l'on peut apporter à sa rédaction. Surtout, le principe général du droit ainsi créé sera repris au fond par un décret du 2 août 1991 instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation afin que leur rémunération soit conforme au salaire minimum de croissance<sup>4</sup>.

On observera plus généralement encore que la « travaillisation » du droit qu'il met en œuvre à l'égard des agents contractuels n'aura été qu'une étape. C'est en effet aujourd'hui la loi qui procède à une importation du droit du travail à l'ensemble des agents publics, fonctionnaires compris, comme l'illustre parfaitement la récente et importante loi du 6 août 2019 dite de « transformation de la fonction publique »<sup>5</sup>. En poussant, de manière quelque peu il est vrai chauvine, le trait, on peut dire que l'arrêt *Ville de Toulouse* aura inspiré à différents titres le législateur et le pouvoir réglementaire !

---

<sup>4</sup> Décret n° 91-769, 2 août 1991.

<sup>5</sup> L. n° 2019-828, 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.