



La référence du droit en ligne



---

**Le PGD interdisant de licencier une femme enceinte (CE, ass., 8/06/1973, Dame Peynet)**

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – L’origine du principe général du droit interdisant de licencier une femme enceinte.....	4
A – Les raisons de la consécration du principe.....	4
1 - La raison technique : le vide juridique .....	4
2 – Les motivations idéologiques : la protection des administrés .....	4
B – La méthode de création du principe .....	6
1 - La référence à des textes .....	6
2 - La distinction lien matériel / lien formel .....	6
II – La force juridique du principe général du droit interdisant de licencier une femme enceinte .....	7
A – Les degrés de généralité des PGD .....	7
1 – La généralité des principes de première génération.....	7
2 – La spécialité des principes de deuxième génération.....	7
B-La valeur juridique du principe. ....	9
1 - Les thèses écartées.....	9
2 – La thèse de la valeur infralégislative et supradécétale des PGD.....	9
CE, ass., 8/06/1973, Dame Peynet .....	10

# Introduction

---

Si les lois et les conventions internationales ont pris, de nos jours, une place grandissante au sein du droit administratif, celui-ci est resté un droit fondamentalement jurisprudentiel. Très tôt, en effet, le juge administratif a été confronté à la pénurie de règles législatives. Cette situation l'a poussé à créer lui-même ses propres règles. Parmi celles-ci, les plus connues sont, sans aucun doute, les principes généraux du droit (PGD). L'affaire opposant Mme. Peynet au préfet du Territoire de Belfort est l'occasion pour le Conseil d'Etat de consacrer une nouvelle fois un tel principe.

En effet, Mme. Peynet est recrutée, en tant qu'agent public, le 17 septembre 1965 par le territoire de Belfort pour exercer les fonctions d'infirmière auxiliaire à l'institut médico-pédagogique « Les éparses » à Chaux. Enceinte, elle est licenciée par une décision du préfet en date du 4 août 1967. Elle intente, alors, un recours gracieux qui est rejeté le 11 août 1967. Mme. Peynet saisit donc le tribunal administratif de Besançon pour qu'il annule cette dernière décision. Celui-ci rejette, cependant, cette requête le 17 octobre 1969. Elle saisit, alors, le Conseil d'Etat pour qu'il réforme ce jugement. Celui-ci annule la décision du 4 août 1967 par la médiation d'un nouveau PGD, celui qui interdit de licencier une femme enceinte.

Par cette décision, le Conseil d'Etat inaugure la longue liste des PGD applicables en matière de droit du travail. Il entend, ce faisant, suppléer aux carences du statut des agents publics s'agissant du licenciement d'une femme enceinte. En effet, aucune règle applicable à Mme. Peynet ne permet de sanctionner l'attitude du préfet. Le code du travail contient bien une telle règle, mais il n'est pas applicable aux agents publics. Jugeant la situation choquante pour l'époque, le juge administratif décide de consacrer un nouveau PGD afin d'accorder une protection à Mme. Peynet. Si il se réfère, pour cela, au code du travail, cette référence ne doit pas tromper. En effet, bien qu'il se serve parfois des textes pour les découvrir, le juge reste le seul créateur des PGD. Il n'existe, ainsi, aucun lien formel entre PGD et textes. Seule une communauté de valeur est admise. Dès lors, se pose la question de la valeur juridique à accorder à de tels principes. Si plusieurs thèses se sont affrontées, celle de la valeur infralégislative et supradécrétale du professeur Chapus semble devoir l'emporter ; la considération du caractère spécialisé du principe étudié, par rapport à la généralité des premiers PGD, n'ayant, s'agissant de cette question, aucune influence.

Ainsi, Il est possible d'étudier dans une première partie l'origine du principe général du droit interdisant de licencier une femme enceinte (I) pour analyser dans une seconde partie sa force juridique (II).

# I – L'origine du principe général du droit interdisant de licencier une femme enceinte

---

Cette origine peut être envisagée du point de vue des raisons qui ont poussées le juge à consacrer un tel principe (A), mais aussi du point de vue de la méthode de création utilisée (B).

## A – Les raisons de la consécration du principe

L'on retrouve, en l'espèce, les deux raisons classiques expliquant la création des PGD. L'une est d'ordre technique (1), l'autre est d'ordre idéologique (2).

### 1 - La raison technique : le vide juridique

En créant des PGD, le juge souhaite combler un vide juridique. Le Conseil d'Etat ne crée, en effet, de la jurisprudence que dans les cas où le droit écrit ne contient pas de dispositions applicables à un cas d'espèce donné. Les PGD apparaissent, alors, comme l'instrument privilégié utilisé par le juge administratif pour régler une affaire quand le droit écrit fait défaut. Ainsi, lors de l'épuration à la fin de la seconde guerre mondiale, le juge est vite confronté à l'absence de textes juridiques lui permettant d'encadrer l'action disciplinaire de l'Administration. Il décide, alors, de se doter lui-même des instruments lui permettant de soumettre l'Administration au droit. C'est l'acte de naissance des PGD. Ces derniers font d'abord l'objet d'une consécration implicite (CE, sect., 5/05/1944, *Dame veuve Trompier-Gravier*) avant d'être énoncés explicitement (CE, ass., 26/10/1945, *Aramu*). Il s'agissait dans ces deux affaires du principe général des droits de la défense.

Ce sont les mêmes raisons qui poussent le Conseil d'Etat à consacrer le principe général interdisant de licencier une femme enceinte. En effet, le code du travail énonce une telle règle (art. 29 livre 1°), mais Mme. Peynet étant agent public, ce texte ne s'applique pas à elle. De plus, il existe des dispositions relatives à la situation du personnel auxiliaire du Territoire de Belfort, mais elles ne concernent que la rémunération et les congés. Aucune disposition ne permet donc de satisfaire sa demande. Or, le juge estime que l'époque justifie que des garanties soient accordées aux femmes se trouvant dans cette situation.

### 2 – Les motivations idéologiques : la protection des administrés

Lorsqu'il crée des PGD, le juge a pour dessein de poser des limites à l'action administrative ce qui permet de protéger les administrés. La création de tels principes traduit donc la conception que se fait le juge administratif des rapports entre Administration – administrés. En effet, le juge ne posera à l'action administrative que les limites qu'il estime nécessaires, ou, dit d'une autre façon, ne transformera en règle de droit que les valeurs qu'il estime légitimes. Les PGD apparaissent, alors, comme la traduction juridique des valeurs présentes et reconnues dans la société.

Tel est le cas du principe interdisant de licencier une femme enceinte. La consécration d'un tel principe n'aurait probablement pas été possible au début du XX<sup>e</sup> siècle, les droits des femmes et des salariés étant peu reconnus. Les années soixante-dix sont, en revanche, marquées par l'affirmation des droits des femmes, ce qui se traduit par un mouvement visant à parachever l'égalisation entre les deux sexes. Le juge administratif tient compte de cette évolution et l'enregistre

dans sa jurisprudence. Observer l'ensemble des PGD revient donc à scruter l'évolution générale de la société.

Plusieurs principes relatifs au droit du travail seront consacrés par le juge administratif. Ainsi, le Conseil d'Etat a-t-il affirmé le principe du droit à une rémunération au moins égale au salaire minimum de croissance (CE, sect., 23/04/1982, *Ville de Toulouse*). Récemment, il a consacré le principe général du droit au reclassement et au licenciement en cas d'inaptitude physique (CE, 2/10/2002, *CCI de Meurthe-et-Moselle*). Si les droits des salariés font de nos jours l'objet d'atteintes progressives de la part du législateur, il n'en va pas de même s'agissant des garanties accordées aux salariés handicapés. Le juge administratif participe, par là, à cette évolution.

Dans un autre domaine, mais toujours en matière sociale, le juge a consacré le principe des droits des étrangers résidant régulièrement en France de mener une vie familiale normale, afin de limiter les effets de la politique restrictive d'immigration menée par la France (CE, ass., 8/12/1978, *GISTI*).

Ces différents arrêts manifestent donc la politique volontariste du Conseil d'Etat en matière de création des PGD. Cette liberté d'appréciation se retrouve lorsqu'il s'agit de la méthode de création de ces principes.

## B – La méthode de création du principe

S'il peut se baser exclusivement sur l'idéologie dominante pour créer les PGD, il arrive plus fréquemment que le juge se réfère à des textes pour les découvrir (1). Se pose alors la question de la nature du lien unissant ces principes aux textes (2).

### 1 - La référence à des textes

Si, pour découvrir les PGD, le Conseil d'Etat se sert parfois des textes, ces derniers n'ont du point de vue de la création des principes qu'une importance limitée. Ainsi, la référence faite, en l'espèce, à l'article 29 du livre 1° du code du travail ne doit pas tromper. Le juge entend simplement signifier que le principe en cause est tellement important que même le code du travail le consacre. Il faut comprendre par là que le code du travail n'est lui-même que l'application d'un principe plus général, d'une idée politique qui préexiste à sa concrétisation par la loi. En d'autres termes, le principe existe en soi, mais est repris par le législateur de façon solennelle dans une loi. Les textes ne doivent, alors, être appréhendés que comme des points de repère indiquant au juge administratif les valeurs jugées importantes à un moment donné dans la société.

Le cheminement conduisant à créer un PGD peut donc être appréhendé en trois étapes. C'est d'abord une idée politique largement admise dans la société. Cette idée est, ensuite, reprise par le législateur dans une loi. Le juge se sert, enfin, de la loi pour remonter jusqu'au principe et, ainsi, consacrer un nouveau PGD. D'un point de vue matériel, c'est-à-dire du point de vue de son contenu, ce principe existe donc avant toute intervention du juge. Mais, d'un point de vue formel, le juge est le seul créateur des PGD, ce qui signifie qu'ils ne doivent leur existence juridique qu'à sa seule volonté. C'est lui qui leur confère une existence juridique.

Si le Conseil d'Etat se réfère à la loi pour créer ce PGD en l'espèce, il peut aussi se référer à d'autres types de dispositions. Ainsi, dans l'arrêt de section du 26 juin 1959, *Syndicat des ingénieurs conseils*, le Conseil d'Etat s'inspire du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Et, dans l'arrêt d'assemblée du 1° avril 1988, *Bereciartua-Echarri*, il se réfère à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 pour créer un principe général du droit applicable aux réfugiés.

Ces considérations sur la méthode de création des PGD demandent de s'attarder sur la question, déjà esquissée, du lien existant entre le texte et le PGD

### 2 - La distinction lien matériel / lien formel

Lorsque le juge stipule que le principe qu'il consacre a déjà fait l'objet d'une consécration textuelle, il entend simplement signifier l'importance du PGD qu'il va consacrer, et non que le PGD tire sa valeur du texte. C'est le problème de la distinction entre lien matériel et lien formel.

Le lien matériel renvoie au fond du texte, aux idées qui y sont contenues. Le Conseil d'Etat se sert des dispositions des textes pour découvrir le principe qui leur préexiste. Le texte est envisagé ici comme un indicateur.

Le lien formel, en revanche, renvoie à l'autorité du PGD, à sa valeur juridique. Ce n'est pas du texte, par exemple ici du code du travail, que les PGD tiennent leur existence ou leur force obligatoire, mais de la seule volonté du Conseil d'Etat. Quelque soit le texte - constitutionnel, international ou législatif - qu'utilise le Conseil d'Etat pour les découvrir, les PGD n'auront pas l'autorité ou la valeur de ce texte. Ils auront la valeur attribuée aux normes de nature jurisprudentielle.

# II – La force juridique du principe général du droit interdisant de licencier une femme enceinte

---

Si le principe consacré, en l'espèce, a un champ d'application beaucoup plus restreint que celui des PGD consacrés après-guerre, cela n'affecte en rien sa valeur juridique qui est la même que celle de tous les PGD. L'analyse des degrés de généralité des PGD (A) doit donc précéder celle de leur valeur juridique (B).

## A – Les degrés de généralité des PGD

Deux vagues successives ont affectés la création des PGD. L'on distingue ainsi les PGD de première génération qui sont très généraux (1) des PGD de deuxième génération qui sont, comme le principe étudié en l'espèce, beaucoup plus spécialisés (2).

### 1 – La généralité des principes de première génération

Les premiers PGD sont caractérisés par leur fort degré de généralité. Ils peuvent, de ce fait, couvrir un nombre considérable de situations. Il en va ainsi du principe général des droits de la défense, du principe d'égalité régissant le fonctionnement des services publics (CE, sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*), du principe de la liberté d'aller et de venir (CE, 26 mai 1955, *So. Lucien & Cie.*), ou encore du principe de la liberté de conscience (CE, 8/12/1948, *Dlle. Pasteau*).

Ils correspondent à la volonté initiale du juge administratif de couvrir le plus vite possible de larges pans de l'action administrative. Confronté à la pénurie de règles législatives, il lui faut d'abord poser les règles générales permettant d'encadrer la plus grande partie de l'activité de l'Administration. Les PGD de 1<sup>o</sup> génération sont donc très généraux, le juge s'attachant d'abord à créer les principes de base à tout contrôle juridictionnel.

Ce n'est qu'ensuite qu'il va affiner son contrôle en créant des PGD plus spécialisés.

### 2 – La spécialité des principes de deuxième génération

Le principe en cause, en l'espèce, est caractéristique de cette deuxième vague de création de PGD. Très spécialisé, il a un champ d'application nettement plus restreint que les précédents. En effet, une fois que les questions les plus graves et répandues sont réglés, le juge peut se consacrer à des problèmes plus spécifiques. Cette fois-ci, il ne s'agit plus pour lui de couvrir l'ensemble de l'action administrative, mais bien plutôt d'encadrer une partie déterminée de cette action. Il peut s'agir de protéger une catégorie particulière d'individus comme en l'espèce ou comme avec le principe imposant le reclassement ou le licenciement pour inaptitude physique vu précédemment. Ce dernier principe est d'ailleurs caractéristique de l'affinement du contrôle du juge administratif, puisqu'il ne concerne cette fois-ci qu'un nombre très limité de personnes. Ou, il peut être question de réglementer un objet plus limité, comme le principe relatif au respect de la personne humaine même après sa mort, principe qui nous concerne tous, mais qui ne traite que d'une partie bien spécifique de la « vie administrative » (CE, ass., 2/07/1993, *Milhaud*).

Ces différentes considérations sur le degré de généralité des PGD n'ont, en revanche, aucune incidence sur la valeur juridique de ces principes. En effet, que le PGD soit très général ou très spécialisé, il aura toujours la même valeur.

## B-La valeur juridique du principe.

Si différentes théories se sont affrontées pour expliquer la valeur juridique des PGD, celle du professeur Chapus semble la plus à même d'expliquer la solution retenue en l'espèce (2). Il faut, cependant, au préalable, écarter deux autres thèses (1).

### 1 - Les thèses écartées

La première est celle de la valeur constitutionnelle des PGD. Elle prend pour postulat qu'en créant un domaine propre au pouvoir réglementaire, dans lequel la loi ne peut, en principe, intervenir (article 37), la Constitution de 1958 a hissé, d'une certaine façon les règlements au niveau des lois. Or, ces règlements, étant dans le même temps soumis aux PGD (CE., sect., 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseil), d'éminents membres de la doctrine ont alors considéré que les PGD avaient une valeur constitutionnelle.

Il faut, cependant, considérer qu'un règlement autonome reste un acte administratif soumis au contrôle du Conseil d'Etat, ce dernier ne faisant pas de distinction entre les différents types de règlement.

La seconde est celle de la constitutionnalisation des PGD. En raison de la proximité entre certains principes à valeur constitutionnelle dégagés par le Conseil constitutionnel et des PGD, certains membres de la doctrine ont déduit les PGD en cause avaient été constitutionnalisés.

Mais, si le contenu est le même, la forme, elle, reste différente. En effet, les PGD sont des normes juridiques non écrites consacrées par le Conseil d'Etat alors que les principes à valeur constitutionnelle sont des normes juridiques écrites dégagées par le Conseil constitutionnel. Il peut, cependant, arriver que le Conseil d'Etat statue sur la base d'un principe à valeur constitutionnelle plutôt que d'utiliser un PGD, ce qui constitue un gage de simplification du droit. Il en va, ainsi, notamment, s'agissant du principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics énoncé par l'article 6 de la Déclaration de 1789( CE, 2/03/1988, *Blet et Sabiani*).

Ces différentes thèses ne donnant pas satisfaction, il faut, alors, se tourner vers une autre théorie.

### 2 – La thèse de la valeur infralégislative et supradécrétale des PGD

La théorie du professeur Chapus prend pour base un principe très simple : ce dernier considère, en effet, que pour déterminer la valeur d'une règle de droit, il faut déterminer la place qu'occupe, dans l'ordonnement juridique, l'organe qui l'a créé. Ainsi, si le Conseil d'Etat est soumis à la loi, puisque le législateur peut toujours écarter un PGD, il peut, en revanche, censurer les actes de l'Administration, y compris les actes les plus importants, à savoir les décrets.

Dans la hiérarchie des sources formelles du droit, le juge administratif se situe donc entre le législateur et le pouvoir réglementaire. Comme le note le professeur Chapus, «serviteur de la loi, il est censeur des décrets». Par conséquent, les normes qu'il édicte ont une valeur infralégislative et supradécrétale.

En l'espèce, le préfet du Territoire de Belfort a licencié Mme. Peynet alors qu'elle était enceinte. Cette décision est un acte administratif individuel pleinement soumis au PGD créé par le juge. Constatant la contrariété entre les deux normes, le juge annule la décision du préfet et alloue des dommages et intérêts à Mme. Peynet.

# CE, ass., 8/06/1973, Dame Peynet

REQUETE DE LA DAME PEYNET TENDANT A LA REFORMATION DU JUGEMENT DU 17 OCTOBRE 1969 PAR LEQUEL LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON A REJETE SA DEMANDE DIRIGEE CONTRE LA DECISION DU 11 AOUT 1967 PAR LAQUELLE LE PREFET DU TERRITOIRE DE BELFORT A REFUSE DE RAPPORTER SON ARRETE DU 4 AOUT 1967 METTANT FIN A COMPTER DU 5 AOUT 1967 AUX FONCTIONS DE LA REQUERANTE COMME INFIRMIERE AUXILIAIRE A L'INSTITUT MEDICO-PEDAGOGIQUE DEPARTEMENTAL "LES EPARSEES" A CHAUX ET A CONDAMNE LE TERRITOIRE DE BELFORT A LUI PAYER EN REPARATION DU PREJUDICE QUE LUI A CAUSE CET ARRETE UNE INDEMNITE DE 300 FRANCS QU'ELLE ESTIME INSUFFISANTE ;

CONSIDERANT QUE LA DAME PEYNET A ETE RECRUTEE LE 17 SEPTEMBRE 1965 PAR LE TERRITOIRE DE BELFORT EN QUALITE D'INFIRMIERE AUXILIAIRE POUR EXERCER SES FONCTIONS A L'INSTITUT MEDICO-PEDAGOGIQUE "LES EPARSEES" A CHAUX ; QUE LESDITES FONCTIONS LA FAISAIENT PARTICIPER A L'EXECUTION DU SERVICE PUBLIC ; QU'AINSI, ELLE AVAIT LA QUALITE D'AGENT DE DROIT PUBLIC ; QU'ALORS QU'ELLE ETAIT ENCEINTE ET AVAIT ADRESSE A L'ADMINISTRATION UN CERTIFICAT ATTESTANT SON ETAT DE GROSSESSE, ELLE A ETE LICENCIEE PAR UNE DECISION DU PREFET DU TERRITOIRE DE BELFORT EN DATE DU 4 AOUT 1967 ;

CONS. QU'A LA DATE DE SON LICENCIEMENT, LES SEULES DISPOSITIONS RELATIVES A LA SITUATION DU PERSONNEL AUXILIAIRE DU TERRITOIRE DE BELFORT AVAIENT TRAIT A LA REMUNERATION ET AUX CONGES ET NE COMPORTAIENT, NOTAMMENT, AUCUNE GARANTIE DU MAINTIEN DES FEMMES ENCEINTEES DANS LEURS EMPLOIS ;

MAIS CONS. QUE LE PRINCIPE GENERAL, DONT S'INSPIRE L'ARTICLE 29 DU LIVRE 1ER DU CODE DU TRAVAIL, SELON LEQUEL AUCUN EMPLOYEUR NE PEUT, SAUF DANS CERTAINS CAS, LICENCIER UNE SALARIEE EN ETAT DE GROSSESSE, S'APPLIQUE AUX FEMMES EMPLOYEEES DANS LES SERVICES PUBLICS LORSQUE, COMME EN L'ESPECE, AUCUNE NECESSITE PROPRE A CES SERVICES NE S'Y OPPOSE ; QUE, PAR SUITE, LA DECISION DU PREFET DU TERRITOIRE DE BELFORT, QUI A ETE PRISE EN MECONNAISSANCE DE CE PRINCIPE, EST ENTACHEE D'EXCES DE POUVOIR ; QUE, DES LORS, LA DAME PEYNET EST FONDEE A SOUTENIR QUE C'EST A TORT QUE, PAR LE JUGEMENT ATTAQUE, LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANCON A REJETE LES CONCLUSIONS DE SA DEMANDE DIRIGEEES CONTRE CETTE DECISION ;

SUR L'INDEMNITE

CONS. QUE LA DAME PEYNET DEMANDE QUE LE TERRITOIRE DE BELFORT SOIT CONDAMNE A LUI PAYER, D'UNE PART, LES EMOLUMENTS DONT ELLE A ETE PRIVEE PENDANT LA PERIODE ALLANT DE LA DATE D'EFFET DE SON LICENCIEMENT A LA FIN DE LA DOUZIEME SEMAINE QUI A SUIVI L'ACCOUCHEMENT, D'AUTRE PART, UNE INDEMNITE DE 5 000 F EN REPARATION DES AUTRES PREJUDICES QUE LUI A CAUSES LA DECISION ILLEGALE DU PREFET ; QUE, COMPTE TENU DE L'ENSEMBLE DES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE, NOTAMMENT DE CE QUE LA REQUERANTE A TROUVE UN AUTRE EMPLOI QUELQUES SEMAINES APRES SON LICENCIEMENT, IL Y A LIEU DE FIXER

AU TOTAL A 2 000 F, ET NON A 300 F COMME L'ONT FAIT LES PREMIERS JUGES, L'INDEMNITE QUI LUI EST DUE PAR LE TERRITOIRE DE BELFORT ;

**DECIDE :**

ANNULATION DE LA DECISION ATTAQUEE ; INDEMNITE PORTEE A 2 000 F ; REFORMATION DU JUGEMENT DANS CE SENS.