

Décision n° 2022-1006 QPC
du 29 juillet 2022

(Commune de Bonneuil-sur-Marne et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 1^{er} juin 2022 par le Conseil d'État (décision n^{os} 462193, 462194, 462195 et 462196 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour les communes de Bonneuil-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine par Me Lorène Carrère, avocate au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-1006 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le 15 juin 2022 ;

– les observations en intervention présentées pour la commune de Bobigny par Me Carrère, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la commune de Montreuil-sous-Bois par la SCP Foussard-Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la commune de Noisy-le-Sec par Me Carrère, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la commune de Stains par Me Carrère, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour la Ville de Paris par la SCP Foussard-Froger, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour la commune de Montreuil-sous-Bois par la SCP Foussard-Froger, enregistrées le 29 juin 2022 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour la Ville de Paris par la SCP Foussard-Froger, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour la commune de Bonneuil-sur-Marne par Me Carrère, enregistrées le 30 juin 2022 ;

– les secondes observations présentées pour la commune de Vitry-sur-Seine par Me Carrère, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Carrère et Me Vincent Cadoux, avocat au barreau de Paris, pour les communes requérantes et les communes de Bobigny, Noisy-le-Sec et Stains, Me Régis Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la commune de Montreuil-sous-Bois et la Ville de Paris, et M. Antoine Pavageau, désigné par la Première ministre, à l'audience publique du 19 juillet 2022 ;

Au vu des pièces suivantes :

– les notes en délibéré présentées pour les communes de Bonneuil-sur-Marne, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine par Me Carrère, enregistrées le 22 juillet 2022 ;

– la note en délibéré présentée par la Première ministre, enregistrée le même jour ;

– la note en délibéré présentée pour la commune de Noisy-le-Sec par Me Carrère, enregistrée le même jour ;

– la note en délibéré présentée pour la commune de Fontenay-sous-Bois par Me Carrère, enregistrée le 25 juillet 2022 ;

– les notes en délibéré présentées pour les communes de Bobigny et Stains par Me Carrère, enregistrées le même jour ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 mentionnée ci-dessus prévoit :

« I. – Les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition.

« Le délai mentionné au premier alinéa du présent I commence à courir :

« 1° En ce qui concerne les collectivités territoriales d'une même catégorie, leurs groupements et les établissements publics qui y sont rattachés, à la date du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de cette catégorie ;

« 2° En ce qui concerne les autres établissements publics, à la date du prochain renouvellement de l'assemblée délibérante ou du conseil d'administration.

« II. – Le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est abrogé à la date mentionnée à la dernière phrase du premier alinéa du I du présent article.

« III. – Au deuxième alinéa de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les références : "9, 10" sont remplacées par les références : "7-1, 9, 10" ».

2. Les communes requérantes, rejointes par les communes intervenantes, reprochent à ces dispositions d'obliger les collectivités territoriales, qui avaient été autorisées à maintenir des régimes de temps de travail dérogatoires, à définir désormais les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État. Selon elles, faute d'être justifiées par un objectif d'intérêt général, ces dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales.

3. Les communes requérantes et intervenantes soutiennent également que ces dispositions porteraient une atteinte injustifiée à l'économie des contrats de travail conclus par les collectivités territoriales avec leurs agents contractuels, en méconnaissance de la liberté contractuelle.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

5. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ».

6. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

7. En vertu du premier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 mentionnée ci-dessus, les collectivités territoriales fixent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État, en

tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités. Par dérogation, le dernier alinéa de ce même article a permis aux collectivités de maintenir les régimes de temps de travail qu'elles avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 mentionnée ci-dessus.

8. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 met fin à cette faculté. Les dispositions contestées imposent aux collectivités territoriales qui en ont fait usage de fixer, par une délibération prise dans le délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables à ceux de l'État.

9. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'État afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

10. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent, en matière d'emploi, d'organisation du travail et de gestion de leurs personnels, à encadrer la compétence des collectivités territoriales pour fixer les règles relatives au temps de travail de leurs agents. D'autre part, les collectivités territoriales qui avaient maintenu des régimes dérogatoires demeurent libres, comme les autres collectivités, de définir des régimes de travail spécifiques pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions de leurs agents.

11. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté.

12. Par ailleurs, en modifiant le cadre légal dans lequel sont placés les agents publics en matière de temps de travail, le législateur n'a pas porté atteinte à la liberté contractuelle. Ce grief ne peut donc qu'être écarté.

13. Par conséquent, les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – La première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 juillet 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 29 juillet 2022.