

Décision n° 2011-134 QPC
du 17 juin 2011

(Union générale des fédérations
de fonctionnaires-CGT et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 avril 2011 par le Conseil d'État (décision n° 345767, 345768, 345810 du 4 avril 2011), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par l'Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT (UGFF-CGT), la Fédération syndicale unitaire (FSU) et M. Denis R., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des articles 36, 44 *bis* à 44 *quinquies*, 51 et 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dans leur rédaction issue de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, modifiée en particulier par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par M. Denis R. enregistrées le 15 avril 2011 ;

Vu les observations produites par l'UGFF-CGT enregistrées le 20 avril 2011 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 27 avril 2011 ;

Vu les observations produites pour la FSU par la SCP Gatineau, Fattacini, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 13 mai 2011 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendu à l'audience publique du 24 mai 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 44 *bis* de la loi du 11 janvier 1984 modifiée : « En cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs, le fonctionnaire peut être placé en situation de réorientation professionnelle dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 44 *ter* de la même loi : « L'administration établit, après consultation du fonctionnaire placé en situation de réorientation professionnelle, un projet personnalisé d'évolution professionnelle qui a pour objet de faciliter son affectation dans un emploi correspondant à son grade, situé dans son service ou dans une autre administration, ou de lui permettre d'accéder à un autre corps ou cadre d'emplois de niveau au moins équivalent. Le projet peut également avoir pour objet de l'aider à accéder à un emploi dans le secteur privé ou à créer ou reprendre une entreprise.

« Pendant la réorientation, le fonctionnaire est tenu de suivre les actions d'orientation, de formation, d'évaluation et de validation des acquis de l'expérience professionnelle destinées à favoriser sa réorientation et pour lesquelles il est prioritaire. Il bénéficie également d'une priorité pour la période de professionnalisation.

« L'administration lui garantit un suivi individualisé et régulier ainsi qu'un appui dans ses démarches de réorientation. Elle fait diligence pour l'affecter, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 60, dans les emplois créés ou vacants correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle.

« Le fonctionnaire peut être appelé à accomplir des missions temporaires pour le compte de son administration ou d'une autre administration. Les missions qui lui sont alors confiées doivent s'insérer dans le projet personnalisé » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 44 *quater* : « La réorientation professionnelle prend fin lorsque le fonctionnaire accède à un nouvel emploi.

« Elle peut également prendre fin, à l'initiative de l'administration, lorsque le fonctionnaire a refusé successivement trois offres d'emploi public fermes et précises correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle, et tenant compte de sa situation de famille et de son lieu de résidence habituel. Dans ce cas, il peut être placé en disponibilité d'office ou, le cas échéant, admis à la retraite » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 44 *quinquies* : « Un décret en Conseil d'État précise les conditions de mise en œuvre de la présente sous-section » ;

5. Considérant, en outre, qu'aux termes de l'article 36 de la même loi : « Pour l'application du quatrième alinéa de l'article 12 du titre I^{er} du statut général et sans préjudice du placement en situation de réorientation professionnelle prévue à la sous-section 3 de la présente section, en cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un emploi de son corps d'origine au besoin en surnombre provisoire » ;

6. Considérant qu'aux termes de son article 51 : « La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

« La disponibilité est prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office à l'expiration des congés prévus aux 2^o, 3^o et 4^o de l'article 34 ci-dessus ou dans le cas prévu au second alinéa de l'article 44 *quater*. Le fonctionnaire mis en disponibilité qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés en vue de sa réintégration peut être licencié après avis de la commission administrative paritaire » ;

7. Considérant qu'aux termes de son article 60 : « L'autorité compétente procède aux mouvements des fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires.

« Dans les administrations ou services où sont dressés des tableaux périodiques de mutations, l'avis des commissions est donné au moment de l'établissement de ces tableaux.

« Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de tableaux de mutation, seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé sont soumises à l'avis des commissions.

« Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille. Priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, aux fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité lorsqu'ils produisent la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts, aux fonctionnaires handicapés relevant de l'une des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 323-3 du code du travail et aux fonctionnaires qui exercent leurs fonctions, pendant une durée et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles. Priorité est également donnée aux fonctionnaires placés en situation de réorientation professionnelle pour les emplois correspondant à leur projet personnalisé d'évolution professionnelle.

« Dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission compétente » ;

8. Considérant que, selon les requérants, en adoptant les dispositions relatives au régime de réorientation professionnelle des fonctionnaires par la loi du 3 août 2009 susvisée, le législateur a méconnu l'étendue de sa propre compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ; qu'ils soutiennent, en outre, qu'en remettant en cause le principe de la carrière dans la fonction publique de l'État, ces dispositions portent atteinte au principe de continuité de l'État et du service public ; qu'ils font valoir que ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et les emplois publics dès lors qu'elles instituent des différences de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé, s'agissant des protections dont bénéficient les représentants du personnel, entre fonctionnaires selon qu'ils sont ou non placés en situation de réorientation professionnelle et, enfin, entre fonctionnaires placés en situation de réorientation professionnelle ; qu'ils invoquent également la violation de la liberté syndicale et du principe de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail ;

9. Considérant que M. R. soutient, en outre, que ces dispositions méconnaissent le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs ;

– SUR L'INCOMPÉTENCE NÉGATIVE :

10. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé » ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ;

11. Considérant qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

12. Considérant que les dispositions contestées sont relatives à la situation de réorientation professionnelle dans laquelle est placé un fonctionnaire en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé ; qu'elles définissent également les droits et les devoirs du fonctionnaire intéressé ; que ces dispositions n'ont pas pour effet de confier au pouvoir réglementaire la définition de règles ou de principes que la Constitution a placés dans le domaine de la loi ;

– SUR LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ DE L'ÉTAT ET DU SERVICE PUBLIC :

13. Considérant que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au principe de continuité de l'État ou du service public ; qu'en tout état de cause, elles n'ont pas non plus pour objet ou pour effet de remettre en cause la règle selon laquelle la fonction publique est organisée selon le régime de la carrière ; que, dès lors, le grief manque en fait ;

– SUR LA LIBERTÉ SYNDICALE ET LE PRINCIPE DE PARTICIPATION :

14. Considérant qu'aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » ; que son huitième alinéa dispose : « Tout travailleur participe, par

l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ;

15. Considérant, en premier lieu, que les fonctionnaires bénéficient, dans leur ensemble, d'une protection statutaire ; que celle-ci bénéficie, notamment, à ceux qui sont investis de fonctions représentatives ou syndicales ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, dans toutes les administrations de l'État et dans tous ses établissements publics ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités techniques ; que ces comités, qui comprennent des représentants de l'administration et des représentants du personnel, connaissent en principe des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ; que les modifications apportées par la loi du 3 août 2009 susvisée à la loi du 11 janvier 1984 n'ont pas eu pour effet d'exclure la compétence de ces comités sur les questions relatives à la restructuration de l'administration ou de l'établissement public dans lequel ils sont institués ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance du principe posé par le huitième alinéa du Préambule de 1946 manque en fait ;

17. Considérant, en troisième lieu, que la loi du 3 août 2009, dont sont issues les dispositions contestées, ne modifie pas l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée qui confie aux commissions administratives paritaires une compétence consultative sur les décisions individuelles intéressant les membres du ou des corps qui en relèvent ; que le décret d'application de cet article 14 fixe la liste des décisions individuelles ressortissant à la compétence de ces commissions ; qu'il revient au juge du décret de vérifier si la mesure de placement en situation de réorientation professionnelle d'un fonctionnaire investi ou non de fonctions représentatives ou syndicales doit, eu égard à sa portée, figurer dans ce décret au titre des mesures pour lesquelles ces commissions doivent être consultées ;

18. Considérant, en quatrième lieu, que les décisions administratives adoptées en application des dispositions contestées sont placées sous le contrôle de la juridiction administrative à qui il appartiendra, le cas échéant, de s'assurer que les mesures de réorientation professionnelle qui pourraient toucher ces fonctionnaires ainsi que les mesures de mise en disponibilité ou les admissions à la retraite qui pourraient s'ensuivre ne sont pas prises en raison de leurs fonctions représentatives ou syndicales ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du Préambule de 1946 doivent être écartés ;

– SUR LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ :

20. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

21. Considérant, en premier lieu, que les fonctionnaires sont dans une situation différente de celle des salariés du secteur privé ; que, par suite, en ne prévoyant pas, pour les fonctionnaires investis de fonctions représentatives, les garanties qui existent pour les salariés investis de telles fonctions dans le secteur privé, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité devant la loi ;

22. Considérant, en deuxième lieu, que le principe d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des fonctionnaires n'est susceptible de s'appliquer qu'entre les agents appartenant à un même corps ;

23. Considérant, en troisième lieu, que les dispositions contestées, qui permettent à l'administration de placer en situation de réorientation professionnelle un fonctionnaire dont l'emploi est susceptible d'être supprimé, peuvent aboutir à des distinctions entre agents appartenant à un même corps selon que leur administration connaît ou non une restructuration assortie de suppressions d'emplois ; que, toutefois, les différences de traitement qui peuvent en résulter répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution ;

24. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit être écarté ;

– SUR LE PRINCIPE D’INDÉPENDANCE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS :

25. Considérant que la garantie de l’indépendance des enseignants-chercheurs résulte d’un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que les dispositions critiquées n’ont pas pour objet de déroger aux règles particulières relatives au recrutement et à la nomination des enseignants-chercheurs ; qu’en outre, l’application de l’article 44 *ter* ne saurait, s’agissant de ces personnels, conduire à un changement de corps ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à l’indépendance des enseignants-chercheurs ;

– SUR L’OBJECTIF D’INTELLIGIBILITÉ ET D’ACCESSIBILITÉ DE LA LOI :

26. Considérant que, si l’objectif de valeur constitutionnelle d’intelligibilité et d’accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l’appui d’une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l’article 61-1 de la Constitution ;

27. Considérant que les dispositions contestées ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sous la réserve énoncée au considérant 25, les dispositions des articles 36, 44 *bis* à 44 *quinquies*, 51 et 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’État dans leur rédaction résultant de l’article 7 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente 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.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 juin 2011, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel

CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de
GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 17 juin 2011.