

Décision n° 2019 – 790 DC

Loi portant transformation de la fonction publique

Dossier documentaire

Services du Conseil constitutionnel – 2019

Table des matières

I. Sur les articles 1^{er}, 4 (ex 3), 10 (ex 4), 25 (ex 11) et 30 (ex 14) du titre Ier – Réforme des instances du dialogue social.....	4
A. Normes de référence.....	4
1. Préambule de la Constitution de 1946.....	4
- Alinéa 8.....	4
2. Constitution du 4 octobre 1958	4
- Article 34	4
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe de participation 4	4
- Décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 [obligation de service des fonctionnaires].....	4
- Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle	5
- Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat	5
- Décision n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, <i>Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux</i> [Représentation des personnels dans les agences régionales de santé], cons. 4.	5
- Décision n° 2011-134 QPC du 17 juin 2011, <i>Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres</i> [Réorientation professionnelle des fonctionnaires],	6
- Décision n° 2013-333 QPC du 26 juillet 2013, M. Philippe M. et autres [Représentation des salariés au conseil d'administration].....	6
II. Sur les articles 16 (ex 7), 18 (ex 9), 19 (ex 9bis) et 21 (ex 10) – Élargissement du recrutement contractuel	7
A. Normes de référence.....	7
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	7
- Article 6	7
2. Constitution du 4 octobre 1958	7
- Article 34	7
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'égal accès aux emplois publics.....	7

- Décision n° 76-67 DC du 15 juillet 1976, Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires 7
- Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, et notamment ses articles 12, 131 et 137 7
- Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires 8
- Décision n° 2010-94 QPC du 28 janvier 2011, M. Robert C. [Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique] 8

III. Sur l'article 33 (ex 15 ter) – Réforme du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche 10

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des professeurs d'université 10

- Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur 10
- Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres [Loi Université] 10
- Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement 11
- Décision n° 2018-763 DC du 8 mars 2018, Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants
11

IV. Sur l'article 56 (ex 20 ter) – Encadrement du droit de grève dans la fonction publique territoriale..... 12

A. Normes de référence..... 12

- 1. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 12**
 - Septième alinéa 12

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit de grève 12

- Décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 [obligation de service des fonctionnaires] 12
- Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail..... 13
- Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires
13
- Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel..... 14
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication..... 14
- Décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social 15
- Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs 16
- Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire 17
- Décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports 18
- Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015, M. Johny M. [Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires] 19

V. Sur l'article 76 (ex 28) – Création d'un mécanisme de détachement automatique pour les fonctionnaires concernés par l'externalisation de leur activité..... 20

A. Normes de référence..... 20

- 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 20**
 - Article 4 20
 - Article 16 20

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la liberté contractuelle et au droit au maintien des conventions légalement conclues 20

- Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.....20
- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001
21
- Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi21
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française21
- Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs22
- Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.....22
- Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.....23
- Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie23
- Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, M. Éric A. [Définition du lotissement].....24
- Décision n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, M. Philippe W. [Statut des maîtres des établissements d'enseignement privés]24
- Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels24
- Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique24
- Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017
25
- Décision n° 2017-649 QPC du 4 août 2017, Société civile des producteurs phonographiques et autre [Extension de la licence légale aux services de radio par internet]25
- Décision n° 2017-687 QPC du 2 février 2018, Association Wikimedia France et autre [Droit à l'image des domaines nationaux]26
- Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, Société Brimo de Laroussilhe [Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public].....26

I. Sur les articles 1^{er}, 4 (ex 3), 10 (ex 4), 25 (ex 11) et 30 (ex 14) du titre Ier – Réforme des instances du dialogue social

A. Normes de référence

1. Préambule de la Constitution de 1946

- Alinéa 8

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi fixe les règles concernant :

(...)

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

La loi détermine les principes fondamentaux :

- **du droit du travail, du droit syndical** et de la sécurité sociale.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe de participation

- Décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 [obligation de service des fonctionnaires]

1. Considérant qu'aux termes de l'article 22 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires "le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement " et qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961, portant loi de finances rectificative pour 1961, l'absence de service fait donne lieu, dans les conditions précisées par cette loi, à une retenue sur traitement ; qu'il résulte de la combinaison de ces deux textes que la retenue sur traitement a le caractère d'une mesure qui relève de la réglementation de la comptabilité publique et qui est liée à la notion de service fait ; qu'elle est indépendante de l'action disciplinaire qui, dans le respect des droits de la défense, peut toujours être engagée à l'occasion des mêmes faits si ceux-ci sont considérés comme constitutifs d'une faute professionnelle ;

2. Considérant que l'article unique de la loi soumise au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution complète l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 et a pour seul objet d'expliquer ce qu'il faut entendre par absence de service fait ; que ce texte précise qu'il n'y a pas service fait lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsque, bien qu'effectuant ses heures de service, il n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction dans le cadre des lois et règlements ;

3. Considérant qu'aucun de ces deux motifs : heures de service ou obligations de service -, qui se traduisent, l'un et l'autre, par une inexécution du service, ne saurait avoir pour effet de conférer à la retenue sur traitement le caractère d'une sanction disciplinaire, dès lors que la constatation de cette inexécution ne doit impliquer aucune appréciation du comportement personnel de l'agent, telle qu'elle serait opérée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ; qu'il faut, par suite, en particulier dans le cas des obligations de service, que l'inexécution soit suffisamment manifeste pour pouvoir être matériellement constatée sans qu'il soit besoin de porter une appréciation sur le comportement de l'agent ; que, sous cette condition qui devra être observée dans les mesures

individuelles d'application et pour le respect de laquelle le fonctionnaire dispose des voies de droit normales, la retenue sur traitement demeure une mesure de portée comptable et se trouve, dès lors, hors du champ d'application du principe des droits de la défense ;

4. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'établit entre les fonctionnaires auxquels elle est susceptible de s'appliquer aucune discrimination de nature à porter atteinte au principe d'égalité énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ;

5. Considérant que, si le projet dont est issue cette loi n'a pas été soumis à l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique préalablement à sa présentation au Parlement, cette circonstance est sans influence sur la conformité de la loi à la Constitution, dès lors que les dispositions de ce texte n'exigeaient pas, en raison de son objet même, une telle consultation ; qu'il n'y a donc pas méconnaissance du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, contenu dans le Préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958 ;

- **Décision n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**

3. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son huitième alinéa que "tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises", **l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical ; qu'ainsi c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect de cette disposition à valeur constitutionnelle, les conditions et garanties de sa mise en oeuvre ;**

4. Considérant que si cette disposition implique que la détermination des modalités concrètes de cette mise en oeuvre fasse l'objet d'une concertation appropriée entre les employeurs et les salariés ou leurs organisations représentatives, elle n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer que dans tous les cas cette détermination soit subordonnée à la conclusion d'accords collectifs ;

- **Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat**

9. Considérant, en second lieu, que, comme le rappelle le X de l'article 1er, le comité d'entreprise ou, à défaut, les délégués du personnel sont informés et consultés par l'employeur sur l'utilisation et le volume des heures supplémentaires et complémentaires effectuées par les salariés de l'entreprise ou de l'établissement dans les conditions prévues par le code du travail ; que, par ailleurs, l'article 1er ne comporte aucune dérogation aux durées maximales du travail ; que le législateur n'a donc méconnu ni les exigences du huitième alinéa du Préambule de 1946 selon lesquelles : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail », ni celles du onzième alinéa selon lesquelles la Nation « garantit à tous... la protection de la santé » ;

- **Décision n° 2010-91 OPC du 28 janvier 2011, Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux /Représentation des personnels dans les agences régionales de santé, cons. 4.**

3. Considérant que, si le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose, en son huitième alinéa, que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail », **l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi la fixation des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils de l'État ainsi que la détermination des principes fondamentaux du droit du travail ; qu'ainsi, c'est au législateur qu'il revient de déterminer, dans le respect du principe énoncé au huitième alinéa du Préambule, les conditions et garanties de sa mise en oeuvre ;**

4. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 1432-11 précité assure une représentation effective de l'ensemble des personnels au sein des comités d'agence ; que **le principe de participation à la détermination des conditions de travail n'imposait pas au législateur de prévoir l'existence de collèges électoraux distincts pour la désignation des représentants des personnels des agences régionales de santé ;**

- **Décision n°2011-134 QPC du 17 juin 2011, Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT et autres [Réorientation professionnelle des fonctionnaires],**

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 ;

- **Décision n° 2013-333 QPC du 26 juillet 2013, M. Philippe M. et autres [Représentation des salariés au conseil d'administration]**

5. Considérant que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose en son huitième alinéa que : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » ; qu'il ressort notamment de ces dispositions qu'il incombe au législateur de déterminer, dans le respect de ce principe et de la liberté syndicale, garantie par le sixième alinéa, les conditions et garanties de sa mise en oeuvre et, en particulier, les modalités selon lesquelles la représentation des travailleurs est assurée dans l'entreprise ; qu'à cette fin, le droit de participer « par l'intermédiaire de leurs délégués » à « la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés ; que, toutefois, le huitième alinéa du Préambule de 1946 n'impose pas la présence de représentants des salariés au sein des organes de direction de l'entreprise ;

II. Sur les articles 16 (ex 7), 18 (ex 9), 19 (ex 9bis) et 21 (ex 10) – Élargissement du recrutement contractuel

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Article 6**

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

La loi fixe également les règles concernant :

(...)

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'égal accès aux emplois publics

- **Décision n° 76-67 DC du 15 juillet 1976, Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires**

1. Considérant que, si les articles 19 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, dans la rédaction nouvelle qui leur est donnée par les articles 2 et 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient la possibilité pour les jurys de compléter leur appréciation par la consultation des dossiers individuels des candidats, il résulte du texte même de ces articles que, dans les cas où les jurys décideront d'y recourir, cette consultation devra obligatoirement porter sur les dossiers de tous les candidats ; que, dès lors, ces dispositions ne portent pas atteinte au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires ;

2. Considérant que le principe de l'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 ; que, dès lors, ce principe ne fait pas obstacle à ce que, en application des dispositions de l'article 28, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires tel qu'il résulte de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, la consultation par les jurys des dossiers individuels des candidats puisse n'être prévue par les décrets portant statuts particuliers que pour un certain nombre de catégories d'emplois publics et non pour l'ensemble d'entre elles ; que c'est encore en conformité avec la Constitution, et notamment avec son article 34, que la loi dont il s'agit laisse à des dispositions de caractère réglementaire le soin de fixer les modalités selon lesquelles les dossiers individuels pourront être consultés par les jurys ;

- **Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984, Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, et notamment ses articles 12, 131 et 137**

En ce qui concerne les dispositions de l'article 131 de la loi :

9. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que l'article 131 de la loi qui prévoit que "les statuts particuliers des corps de fonctionnaires de catégories C et D peuvent permettre le recrutement de ces

fonctionnaires sans concours" méconnaît le principe de l'égal accès aux emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

10. Considérant qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prévoir que les statuts particuliers de certains corps de fonctionnaires pourront autoriser le recrutement d'agents sans concours et qu'aucune disposition de la loi ne saurait être interprétée comme permettant de procéder à des mesures de recrutement en méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'ainsi le moyen tiré du principe de l'égal accès aux emplois publics ne saurait être retenu ;

- **Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires**

- SUR LA NOMINATION DE PERSONNES N'AYANT PAS LA QUALITÉ DE FONCTIONNAIRE DANS LES EMPLOIS DE DIRECTEUR D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC :

10. Considérant que le 1° du I de l'article 11 de la loi déferée modifie l'article 3 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée relative à la fonction publique hospitalière ; qu'il permet, par dérogation à l'article 3 du titre Ier du statut général des fonctionnaires, que des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire soient nommées dans les emplois de directeurs d'établissements publics de santé ou d'établissements sociaux ou médico-sociaux ;

11. Considérant que, selon les sénateurs requérants, la possibilité de telles nominations en l'absence de tout critère précis quant aux talents et aux compétences des personnes nommées méconnaît le principe d'égal accès aux emplois publics ;

12. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789, tous les citoyens " sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents " ; que le principe d'égal accès aux emplois publics n'interdit pas au législateur de prévoir que des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire puissent être nommées à des emplois permanents de direction d'établissement public qui sont en principe occupés par des fonctionnaires ; que, toutefois, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme permettant de procéder à des mesures de recrutement en méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ; que, dès lors, d'une part, il appartiendra au pouvoir réglementaire, chargé de prendre les mesures d'application, de fixer les règles de nature à garantir l'égal accès des candidats à ces emplois et de préciser les modalités selon lesquelles leurs aptitudes seront examinées ; que, d'autre part, il appartiendra aux autorités compétentes de fonder leur décision de nomination sur la capacité des intéressés à remplir leur mission ; que, sous cette double réserve, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de l'égal accès aux emplois publics ;

- **Décision n° 2010-94 QPC du 28 janvier 2011, M. Robert C. [Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique]**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : « Un décret en Conseil d'État détermine, pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement.

« L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service.

« Les nominations aux emplois mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont essentiellement révocables, qu'elles concernent des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires » ;

2. Considérant que le requérant fait valoir que cette disposition n'organise pas de procédure de sélection des candidats aux postes de directeur d'administration centrale et ne définit pas les conditions de nomination à ces emplois ; qu'ainsi, elle porterait atteinte au principe d'égalité d'accès aux emplois publics prévu à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789, tous les citoyens « sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

4. Considérant que, si la disposition contestée réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination aux emplois supérieurs dans la fonction publique, dont les titulaires sont étroitement associés à la mise en œuvre de sa politique, elle ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, en vertu desquelles son choix doit être fait en prenant en

considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la violation de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ne saurait être retenu ;

III. Sur l'article 33 (ex 15 ter) – Réforme du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des professeurs d'université

- **Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, Loi relative à l'enseignement supérieur**

18. Considérant que, selon les termes de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "Le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ; il tend à l'objectivité du savoir ; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique" ;

19. Considérant dès lors que, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables ; que l'article 57 de la loi fait, dans leur principe, droit à ces exigences en disposant : "Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et dans leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité" ;

20. Considérant qu'en ce qui concerne les professeurs, auxquels l'article 55 de la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques ;

- **Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, M. Jean C. et autres [Loi Université]**

5. Considérant que les requérants font grief à ces dispositions de méconnaître le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs et, plus précisément, l'exigence d'une représentation propre et authentique des professeurs d'université, ainsi que de porter atteinte au principe d'égalité ; qu'en particulier, ils font grief à l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation de ne pas préciser que le conseil d'administration de l'université, chargé de désigner les membres des comités de sélection appelés à porter une appréciation sur les candidats à un emploi de professeur, siège en une formation restreinte aux seuls professeurs ; qu'ils critiquent également le pouvoir reconnu au président de l'université de proposer au conseil d'administration les membres des comités de sélection et la compétence attribuée au conseil scientifique d'émettre un avis sur ces propositions avant la décision du conseil d'administration ;

6. Considérant que la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ; que, si le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs implique que les professeurs et maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs, il n'impose pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure de sélection soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir ;

7. Considérant que le principe d'égal accès aux emplois publics découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » ;

(...]

. En ce qui concerne le « pouvoir de veto » du président de l'université :

15. Considérant qu'en vertu de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, aucune affectation ne peut être prononcée si le président de l'université émet un avis défavorable motivé ; que le président dispose ainsi, sous réserve des

dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, d'un « pouvoir de veto » ; que ce pouvoir s'applique à tous les personnels, y compris aux enseignants-chercheurs, selon l'article L. 952-6-1 du même code ; qu'il en résulte que le président de l'université peut s'opposer au recrutement, à la mutation ou au détachement des candidats dont les mérites ont été au préalable distingués par un comité de sélection ;

16. Considérant que le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le président de l'université fonde son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'université et, en particulier, sur la qualification scientifique des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection ; que, sous cette réserve, le « pouvoir de veto » du président, en ce qu'il s'applique au recrutement, à la mutation et au détachement des enseignants-chercheurs, ne porte pas atteinte au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs ;

- **Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement**

. En ce qui concerne l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure :

31. Considérant que l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure interdit qu'un parlementaire, un magistrat, un avocat ou un journaliste puisse être l'objet d'une demande de mise en œuvre, sur le territoire national, d'une technique de recueil de renseignement définie aux articles L. 851-1 à L. 853-3 à raison de l'exercice de son mandat ou de sa profession ; qu'il impose un examen en formation plénière par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement d'une demande concernant l'une de ces personnes ou ses véhicules, ses bureaux ou ses domiciles ; qu'il interdit le recours à la procédure dérogatoire prévue par l'article L. 821-5 ; que la commission, qui est informée des modalités d'exécution des autorisations délivrées en application du présent article, et à laquelle sont transmises les transcriptions des renseignements collectés sur ce fondement, veille au caractère nécessaire et proportionné des atteintes portées aux garanties attachées à l'exercice des activités professionnelles ou mandats ;

(...)

36. Considérant, en troisième lieu, que le **principe d'indépendance des enseignants-chercheurs n'implique pas que les professeurs d'université et maîtres de conférences doivent bénéficier d'une protection particulière en cas de mise en œuvre à leur égard de techniques de recueil de renseignement dans le cadre de la police administrative** ;

37. Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède que le surplus des dispositions de l'article L. 821-7 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

- **Décision n° 2018-763 DC du 8 mars 2018, Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants**

. En ce qui concerne le paragraphe III de l'article L. 612-3 :

19. Le paragraphe III de l'article L. 612-3 fixe les modalités de détermination des capacités d'accueil des formations non sélectives du premier cycle de l'enseignement supérieur des établissements relevant des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Il confie à l'autorité académique le soin d'arrêter, chaque année, les capacités d'accueil de ces formations, « après dialogue » avec les établissements.

20. Les requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître le principe fondamental reconnu par les lois de la République d'indépendance des enseignants-chercheurs en ce qu'elles confient à l'autorité académique, et non aux universités elles-mêmes, le soin d'arrêter les capacités d'accueil des formations. Partant, le législateur n'aurait pas non plus épuisé sa compétence.

21. Toutefois, la détermination des capacités d'accueil des formations universitaires ne met pas en cause ce principe. Le grief tiré de sa méconnaissance doit être écarté.

22. Le paragraphe III de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, qui n'est pas entaché d'incompétence négative et ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

IV. Sur l'article 56 (ex 20 ter) – Encadrement du droit de grève dans la fonction publique territoriale

A. Normes de référence

1. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

- Septième alinéa

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit de grève

- Décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, Loi modifiant l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 [obligation de service des fonctionnaires]

1. Considérant qu'aux termes de l'article 22 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires "le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement " et qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961, portant loi de finances rectificative pour 1961, l'absence de service fait donne lieu, dans les conditions précisées par cette loi, à une retenue sur traitement ; qu'il résulte de la combinaison de ces deux textes que la retenue sur traitement a le caractère d'une mesure qui relève de la réglementation de la comptabilité publique et qui est liée à la notion de service fait ; qu'elle est indépendante de l'action disciplinaire qui, dans le respect des droits de la défense, peut toujours être engagée à l'occasion des mêmes faits si ceux-ci sont considérés comme constitutifs d'une faute professionnelle ;

2. Considérant que l'article unique de la loi soumise au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution complète l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 et a pour seul objet d'expliquer ce qu'il faut entendre par absence de service fait ; que ce texte précise qu'il n'y a pas service fait lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsque, bien qu'effectuant ses heures de service, il n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction dans le cadre des lois et règlements ;

3. Considérant qu'aucun de ces deux motifs : heures de service ou obligations de service -, qui se traduisent, l'un et l'autre, par une inexécution du service, ne saurait avoir pour effet de conférer à la retenue sur traitement le caractère d'une sanction disciplinaire, dès lors que la constatation de cette inexécution ne doit impliquer aucune appréciation du comportement personnel de l'agent, telle qu'elle serait opérée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ; qu'il faut, par suite, en particulier dans le cas des obligations de service, que l'inexécution soit suffisamment manifeste pour pouvoir être matériellement constatée sans qu'il soit besoin de porter une appréciation sur le comportement de l'agent ; que, sous cette condition qui devra être observée dans les mesures individuelles d'application et pour le respect de laquelle le fonctionnaire dispose des voies de droit normales, la retenue sur traitement demeure une mesure de portée comptable et se trouve, dès lors, hors du champ d'application du principe des droits de la défense ;

4. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'établit entre les fonctionnaires auxquels elle est susceptible de s'appliquer aucune discrimination de nature à porter atteinte au principe d'égalité énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ;

5. Considérant que, si le projet dont est issue cette loi n'a pas été soumis à l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique préalablement à sa présentation au Parlement, cette circonstance est sans influence sur la conformité de la loi à la Constitution, dès lors que les dispositions de ce texte n'exigeaient pas, en raison de son objet même, une telle consultation ; qu'il n'y a donc pas méconnaissance du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, contenu dans le Préambule de la Constitution de 1946, réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958 ;

6. Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ; que, dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner la conformité de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel aux stipulations de la convention n° 95 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la protection du salaire ;

- **Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail**

1. Considérant qu'aux termes du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent " ; qu'en édictant cette disposition les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ;

2. Considérant que les dispositions contenues au paragraphe I de l'article 26 de la loi du 7 août 1974, tel qu'il est modifié par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, se bornent à réglementer les conditions dans lesquelles doit être déposé le préavis de grève ; que ce texte n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

- **Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires**

Sur l'ensemble du troisième alinéa de l'article 6 :

4. Considérant qu'aux termes du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites, et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment, s'agissant de la détention et de l'utilisation de matières nucléaires, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens, protection qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant que, sans d'ailleurs viser spécialement l'hypothèse de la grève, les dispositions du troisième alinéa de l'article 6 concernent les personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires définies à l'article 1er et qui auraient commis "une violation intentionnelle des lois et règlements et des instructions de l'exploitant ou de ses délégués, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens" ; qu'en ce qui concerne les personnes physiques une telle violation intentionnelle peut "entraîner immédiatement, sans préjudice des sanctions pénales applicables, sans préavis ni indemnité, et après qu'aient été communiqués à la personne responsable les faits reprochés et que celle-ci ait présenté des observations, la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires au titre desquels ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire des statuts ou conventions qui leur sont applicables" ;

6. Considérant que, contrairement, à ce que soutiennent les auteurs des saisines, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de remettre aux autorités gouvernementales ou administratives et aux exploitants le soin de déterminer les faits pouvant entraîner au détriment de leurs auteurs la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires et, de ce fait, limiter l'exercice du droit de grève ; qu'en effet, si la violation des règlements en général ou des instructions de l'exploitant ou de ses délégués est une condition nécessaire, et ceci dans l'intérêt même des personnes à qui la loi est applicable, à la mise en jeu des dispositions du texte, cette violation n'est pas une condition suffisante ; qu'elle ne justifie la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires que si elle est intentionnelle et que si elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens. Qu'ainsi, indépendamment du contrôle que les juridictions compétentes pourraient exercer sur la régularité des règlements

ou instructions visés par le texte, les dispositions précitées feraient obstacle à ce que la violation, même intentionnelle, d'un règlement ou d'une instruction de l'exploitant, permette l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 6 si ce règlement ou cette instruction n'intéresse pas la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens ;

7. Considérant, dès lors, que le troisième alinéa de l'article 6, qui n'apporte à l'exercice éventuel du droit de grève que les restrictions nécessaires à la sauvegarde des objets d'intérêt général qu'il vise, et qui ne comporte aucune délégation au profit du Gouvernement, de l'administration ou des exploitants du soin de réglementer l'exercice du droit de grève, est conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel**

6. Considérant qu'ainsi l'article 8 de la loi déferée au Conseil constitutionnel établit une discrimination manifeste au détriment des personnes à qui il interdit, hors le cas d'infraction pénale, toute action en réparation ; qu'en effet, alors qu'aucune personne, physique ou morale, publique ou privée, française ou étrangère, victime d'un dommage matériel ou moral imputable à la faute civile d'une personne de droit privé ne se heurte à une prohibition générale d'agir en justice pour obtenir réparation de ce dommage, les personnes à qui seraient opposées les dispositions de l'article 8 de la loi présentement examinée ne pourraient demander la moindre réparation à quiconque ;

7. Considérant, il est vrai, que, selon les travaux préparatoires, les dispositions de l'article 8 de la loi trouveraient leur justification dans la volonté du législateur d'assurer l'exercice effectif du droit de grève et du droit syndical, l'un et l'autre constitutionnellement reconnus, et qui serait entravé par la menace ou la mise en oeuvre abusives, à l'occasion de conflits collectifs de travail, d'actions en justice à l'encontre des salariés, de leurs représentants ou d'organisations syndicales ;

8. Considérant cependant que le souci du législateur d'assurer l'exercice effectif du droit de grève et du droit syndical ne saurait justifier la grave atteinte portée par les dispositions précitées au principe d'égalité.

9. Considérant en effet que, s'il appartient au législateur, dans le respect du droit de grève et du droit syndical ainsi que des autres droits et libertés ayant également valeur constitutionnelle, de définir les conditions d'exercice du droit de grève et du droit syndical et, ainsi, de tracer avec précision la limite séparant les actes et comportements licites des actes et comportements fautifs, de telle sorte que l'exercice de ces droits ne puisse être entravé par des actions en justice abusives, s'il lui appartient également, le cas échéant, d'aménager un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence, il ne peut en revanche, même pour réaliser les objectifs qui sont les siens, dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs, qui peuvent d'ailleurs être des salariés, des représentants du personnel ou des organisations syndicales, à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques ;

10. Considérant, dès lors, que l'article 8 de la loi déferée au Conseil constitutionnel, dont les dispositions ne sont pas inséparables des autres dispositions de la même loi, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication**

77. Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que, du fait de l'absence dans le texte de cet article de toute référence à la notion de "service minimum", le service exigé des personnels en cas de grève pourrait être un service normal, ce qui constituerait alors une atteinte au droit de grève, qui est un droit constitutionnellement garanti ;

78. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, "Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'en édictant cette disposition les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment, en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ;

79. Considérant que les dispositions contenues au paragraphe II de l'article 57, qui réglementent les modalités de dépôt du préavis de grève, qui indiquent les conditions dans lesquelles doivent être assurées la création, la transmission et l'émission des signaux de radio et de télévision par des sociétés chargées de l'exécution d'une mission de service public, et qui prévoient qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces conditions, n'autorisent nullement à ce que, par l'institution d'un service normal et non d'un service minimum, il puisse être fait obstacle à l'exercice du droit de grève dans des cas où sa limitation ou son interdiction n'apparaissent pas justifiées au regard des principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; qu'il en va de même du paragraphe III qui n'a pas d'autre objet que de préciser les responsabilités propres des présidents de chaque société ; qu'ainsi le moyen invoqué, qui tend à conférer aux dispositions critiquées une portée qu'elles n'ont pas, doit être écarté ;

- **Décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social**

6. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" ; qu'en édictant cette disposition les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ;

7. Considérant en conséquence qu'il est loisible au législateur de définir les conditions d'exercice du droit de grève et de tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actes et comportements qui en constitueraient un usage abusif ; que, dans le cadre des services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ;

8. Considérant qu'il appartient également au législateur de définir les conséquences pécuniaires aussi bien de l'absence de service fait ou de travail résultant d'une cessation concertée du travail que de l'exécution partielle du travail ou du service, en prenant en considération notamment les règles comptables de liquidation de la rémunération des intéressés ainsi que les contraintes d'ordre pratique inhérentes tant aux modalités de détermination de la cessation du travail qu'au décompte de la durée de la grève, ainsi que l'incidence des grèves d'une durée inférieure à une journée sur le fonctionnement des services publics ;

9. Considérant, en ce qui concerne les personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif, que le mécanisme de retenue sur la rémunération, en cas d'interruption du service ou d'inexécution des obligations du service, qui n'est au demeurant pas limité au cas de grève, se réfère aux règles de la comptabilité publique relatives à la liquidation du traitement qui est dû à ces personnels après service fait ; qu'ainsi, la retenue sur traitement est une mesure de portée comptable et n'a pas, par elle-même, le caractère d'une pénalité financière ;

10. Considérant que s'il est précisé qu'il n'y a pas service fait lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsque, bien qu'effectuant ses heures de service, il n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction dans le cadre des lois et règlements, aucun de ces deux motifs, qui se traduisent, l'un et l'autre, par une inexécution du service, ne saurait avoir pour effet de conférer à la retenue sur traitement le caractère d'une sanction disciplinaire, dès lors que la constatation de cette inexécution ne doit impliquer aucune appréciation du comportement personnel de l'agent, telle qu'elle serait opérée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ; qu'il faut, par suite, en particulier dans le cas des obligations de service, que l'inexécution soit suffisamment manifeste pour pouvoir être matériellement constatée sans qu'il soit besoin de porter une appréciation sur le comportement de l'agent ; que, sous cette condition qui devra être observée dans les mesures individuelles d'application et pour le respect de laquelle le fonctionnaire dispose des voies de droit normales, la retenue sur traitement demeure une mesure de portée comptable ; que cette retenue, eu égard tant à sa justification qu'aux conditions de son application, ne porte pas atteinte au droit de grève ;

11. Considérant que pour ceux des agents des services publics autres que les personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif, il appartient au législateur d'édicter les mesures qui lui paraissent à même, pour éviter le recours répété à des grèves de courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier des services publics, d'assurer une conciliation entre la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ;

12. Considérant toutefois que le mécanisme de retenue automatique sur la rémunération des intéressés que le législateur a adopté à cette fin, par la généralité de son champ d'application qui ne prend en compte ni la nature des divers services concernés, ni l'incidence dommageable que peuvent revêtir pour la collectivité les cessations concertées du travail, pourrait, dans nombre de cas, porter une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève qui est constitutionnellement garanti ;

- **Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

. En ce qui concerne l'exercice du droit de grève :

9. Considérant que les députés et sénateurs requérants font valoir que l'obligation de recourir à une négociation préalable avant le dépôt d'un préavis de grève limite excessivement l'exercice de ce droit compte tenu de la durée de négociation imposée et de l'absence de prise en considération de la nature des revendications à l'origine de la grève ; que les sénateurs requérants estiment, pour leur part, que la confirmation et le renforcement de l'intervention obligatoire et préalable des syndicats représentatifs pour le déclenchement de la grève porte une atteinte excessive à l'exercice du droit de grève ;

10. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; qu'en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

11. Considérant, en premier lieu, que les dispositions du 3° du II de l'article 2 portent de cinq à treize jours le délai maximal qui peut être imposé entre le moment où l'organisation syndicale notifie à l'employeur les motifs pour lesquels elle envisage un mouvement collectif et le début d'un éventuel mouvement de grève ; que ce délai est destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève puis, le cas échéant, la mise en place d'un plan de transport adapté afin d'assurer la continuité du service public ; que ce délai n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que le fait qu'un mouvement collectif soit fondé sur des revendications interprofessionnelles ne prive pas de tout objet l'obligation d'un dialogue social interne à l'entreprise ; que, dès lors, le grief tiré de ce que l'obligation de négociation préalable à la grève n'est pas réservée aux seuls mouvements collectifs fondés sur des motifs propres à l'entreprise doit être écarté ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'eu égard à la nature particulière du droit de grève, le législateur peut, comme il l'a déjà fait, confier à des organisations syndicales représentatives des prérogatives particulières relatives au déclenchement de la grève ; que ce rôle reconnu à ces organisations pour le dépôt d'un préavis de grève laisse entière la liberté de chaque salarié de décider personnellement de participer ou non à celle-ci ; que le grief doit, dès lors, être écarté ;

14. Considérant, en quatrième lieu, qu'il appartient au législateur d'édicter les mesures qui lui paraissent à même, pour éviter le recours répété à des grèves de courte durée mettant en cause la continuité du service public, d'assurer une conciliation entre la défense des intérêts professionnels et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ; que les dispositions de l'article 3 de la loi déferée qui, à cette fin, interdisent à un même syndicat de déposer à nouveau, pour un même motif, un préavis de grève avant l'expiration du précédent préavis n'apportent pas à l'exercice du droit de grève une limitation excessive ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 de la loi ne sont pas contraires aux exigences constitutionnelles en matière d'exercice du droit de grève ;

- SUR L'ARTICLE 4 :

19. Considérant que le I de l'article 4 de la loi déferée confie aux autorités organisatrices de transport le soin de définir des dessertes prioritaires afin de permettre les déplacements de la population en cas de grève ou d'autre perturbation prévisible du trafic ; que, pour assurer ces dessertes, ces autorités doivent déterminer différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation ; que le niveau minimal de service, correspondant

à la couverture des besoins essentiels de la population, doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée aux droits et libertés ainsi qu'à l'organisation des transports scolaires ; que le II du même article 4 prévoit que les entreprises de transport élaborent un plan de transport adapté aux priorités de dessertes et un plan d'information des usagers ; que son III impose que ces plans soient intégrés aux conventions d'exploitation conclues par les autorités organisatrices de transport avec les entreprises de transport et que les conventions en cours soient modifiées en ce sens avant le 1er janvier 2008 ; que son IV dispose enfin que le représentant de l'État a la faculté, en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport et après mise en demeure infructueuse, d'arrêter lui-même les priorités de desserte ou d'approuver lesdits plans ;

20. Considérant que, selon les requérants, en imposant aux autorités organisatrices de transport de définir des dessertes prioritaires en cas de grève, ces dispositions méconnaîtraient la compétence que le septième alinéa du Préambule de 1946 réserve au législateur pour réglementer ce droit ; qu'elles leur permettraient de « porter une atteinte disproportionnée au droit de grève des salariés des entreprises de transport afin de satisfaire une multitude de droits, de principes ou d'objectifs n'ayant au demeurant pas tous valeur constitutionnelle » ; qu'elles créeraient une rupture d'égalité entre les usagers dès lors que les dessertes ne seraient pas définies de façon identique sur l'ensemble du territoire ; qu'elles feraient de même entre les entreprises de transport, dès lors qu'elles avantageraient les plus grandes d'entre elles ; qu'enfin, elles porteraient atteinte à la libre administration des collectivités territoriales en instituant une tutelle du représentant de l'État ;

21. Considérant, en premier lieu, que l'article 4 de la loi déferée, qui prévoit la définition de dessertes prioritaires et de plans de transports adaptés, n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de réglementer le droit de grève ; que, par suite, les griefs tirés de la violation du septième alinéa du Préambule de 1946 sont inopérants ;

22. Considérant, en deuxième lieu, 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 ;

23. Considérant que, loin de porter atteinte au principe d'égalité, les dispositions critiquées, qui tendent à garantir par des dispositions appropriées la continuité du service public dans certains transports terrestres sur l'ensemble du territoire, auront pour effet de prévenir une rupture caractérisée d'égalité des usagers devant ce service ; qu'elles n'ont pas pour effet de défavoriser les petites et moyennes entreprises de transport dès lors qu'elles ne dérogent pas aux règles qui garantissent le principe d'égalité devant la commande publique ; qu'il appartiendra, en tout état de cause, aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes de veiller au respect du principe d'égalité et de la libre concurrence en matière de délégation de service public et de contrats de marché passés avec des autorités organisatrices ;

24. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; qu'ainsi, les dispositions du IV de l'article 4 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à l'article 72 de la Constitution ;

25. Considérant, dès lors, que l'article 4 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire**

. En ce qui concerne l'exercice du droit de grève :

8. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; qu'en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

9. Considérant que les dispositions du 1°, du 2° et du 3° du II de l'article L. 133-2 du code de l'éducation résultant de l'article 3 de la loi portent de cinq à treize jours le délai maximal qui peut être imposé entre le moment où

l'organisation syndicale notifie à l'autorité administrative les motifs pour lesquels elle envisage un mouvement collectif et le début d'un éventuel mouvement de grève ; que ce délai est destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève, puis, le cas échéant, l'organisation d'un accueil des élèves pendant le temps scolaire ; que ce délai n'apporte pas de restriction injustifiée aux conditions d'exercice du droit de grève ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles 2, 3 et 4 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports**

5. Considérant que, selon les auteurs des saisines, en imposant aux salariés de déclarer leur intention de faire grève quarante-huit heures avant le début du mouvement social, le législateur a porté une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de grève ; que constituerait également une telle atteinte l'obligation pesant sur les salariés de prévenir leur employeur vingt-quatre heures à l'avance de leur absence de participation à la grève ou de leur décision de reprendre leur service ;

6. Considérant qu'aux termes du septième alinéa du Préambule de 1946 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; qu'en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et ont habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; qu'il est, à ce titre, loisible au législateur de tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actes et comportements qui en constitueraient un usage abusif ;

7. Considérant, en premier lieu, que, d'une part, il ressort des travaux parlementaires qu'en imposant aux salariés des entreprises entrant dans le champ d'application de la loi d'informer leur employeur de leur intention de participer à un mouvement de grève, le législateur a entendu mettre en place un dispositif permettant l'information des entreprises de transport aérien ainsi que de leurs passagers afin, notamment, d'assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aéroports et, par suite, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle ; que, d'autre part, l'obligation de déclaration préalable, avant toute participation à une grève, instituée par les dispositions de la loi déferée, pèse sur les seuls salariés « dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols » ; qu'elle ne concerne ainsi que les salariés occupant un emploi de personnel navigant ou assurant personnellement l'une des opérations d'assistance en escale mentionnée à l'article L. 1114-1, de maintenance en ligne des aéronefs, de sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie ou de lutte contre le « péril animalier » ;

8. Considérant, en second lieu, que le législateur a imposé aux salariés qui avaient déclaré leur intention de participer à la grève de prévenir leur employeur de leur absence de participation vingt-quatre heures au moins à l'avance afin de permettre à leur employeur de les affecter ; qu'il a également, aux mêmes fins, imposé à ceux qui participent à la grève d'informer leur employeur vingt-quatre heures au moins avant la reprise de leur service, alors que le mouvement de grève se poursuit ; que, par les dispositions de l'article L. 1114-4, le législateur n'a permis que soit prise une sanction disciplinaire qu'à l'encontre du salarié qui, abusant du droit de grève, s'abstient « de façon répétée » d'informer son employeur soit de son intention de renoncer à participer à la grève, soit de reprendre son service ;

9. Considérant que l'obligation de déclaration préalable ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé, auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il avait cessé de participer, dès lors qu'il en informe son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance ; qu'en outre, la méconnaissance de ces obligations de déclaration individuelle préalable n'a de conséquences ni sur le caractère licite de la grève ni sur l'obligation pour l'employeur de rémunérer le salarié pour les heures pendant lesquelles il n'est pas en grève ;

10. Considérant que, par ces dispositions, le législateur a entendu maintenir l'effectivité du dispositif de déclarations individuelles préalables quarante-huit heures avant la participation à la grève, mis en place par la loi déferée, en assurant, après un délai de vingt-quatre heures, la fiabilité de ces déclarations ; que les aménagements ainsi apportés aux conditions d'exercice du droit de grève ne sont pas disproportionnés au regard de l'objectif poursuivi par le législateur ; que, par suite, les dispositions de l'article 2 de la loi déferée ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015, M. Johnny M. [Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires]**

10. Considérant, d'autre part, que le deuxième alinéa de l'article 717-3 du code de procédure pénale prévoit qu'« au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande » ; que son troisième alinéa permet que les détenus exercent des activités professionnelles à l'extérieur des établissements pénitentiaires ; que les dispositions contestées imposent à l'acte d'engagement de la personne détenue de préciser les modalités selon lesquelles cette personne bénéficie des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues aux articles L. 5132-1 à L. 5132-17 du code du travail ; qu'elles prévoient également que le chef d'établissement pénitentiaire, dans le cadre de la garantie de l'égalité de traitement en matière d'accès et de maintien à l'activité professionnelle des détenus, prend les mesures appropriées en faveur des personnes handicapées détenues ;

11. Considérant qu'il est loisible au législateur de modifier les dispositions relatives au travail des personnes incarcérées afin de renforcer la protection de leurs droits ; que, toutefois, en subordonnant à un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue la participation de cette dernière aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires et en renvoyant à cet acte d'engagement le soin d'énoncer les droits et obligations professionnels du détenu, dans des conditions qui respectent les dispositions de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 et sous le contrôle du juge administratif, les dispositions contestées ne privent pas de garanties légales les droits et libertés énoncés par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 dont sont susceptibles de bénéficier les détenus dans les limites inhérentes à la détention ; que par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant par elles-mêmes les droits et libertés qui découlent des cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 doit être écarté ;

V. Sur l'article 76 (ex 28) – Création d'un mécanisme de détachement automatique pour les fonctionnaires concernés par l'externalisation de leur activité

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- **Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

- **Article 16**

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la liberté contractuelle et au droit au maintien des conventions légalement conclues

- **Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail**

26. Considérant, en deuxième lieu, qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, les limitations justifiées par l'intérêt général ou liées à des exigences constitutionnelles, à la condition que lesdites limitations n'aient pas pour conséquence d'en dénaturer la portée ; qu'il revient par ailleurs au législateur de fixer les principes fondamentaux du droit du travail, et notamment de poser des règles propres à assurer au mieux, conformément au cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en ouvrant le bénéfice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés ; qu'en réduisant, à l'article 1er de la loi, de trente-neuf à trente-cinq heures, la durée légale du travail effectif, en 2000 ou 2002, selon les cas, et en prévoyant, à l'article 3, un dispositif visant à inciter les employeurs à réduire la durée du travail avant ces échéances, le législateur a entendu, dans le contexte actuel du marché du travail, s'inscrire dans le cadre du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

27. Considérant, d'une part, que le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne saurait ainsi rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

28. Considérant, d'autre part, que l'article L. 212-1 bis, ajouté au code du travail par l'article 1er de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, précise que : "Dans les établissements ou les professions mentionnés à l'article L. 200-1 ainsi que dans les établissements agricoles, artisanaux et coopératifs et leurs dépendances, la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2002. Elle est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif est de plus de vingt salariés ainsi que pour les unités économiques et sociales de plus de vingt salariés reconnues par convention ou décidées par le juge, sauf si cet effectif est atteint entre le 1er janvier 2000 et le 31

décembre 2001. L'effectif est apprécié dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 421-1" ; qu'aux termes de l'article L. 200-1 du même code : "Sont soumis aux dispositions du présent livre les établissements industriels et commerciaux et leurs dépendances, de quelque nature qu'ils soient, publics ou privés, laïques ou religieux, même s'ils ont un caractère d'enseignement professionnel et de bienfaisance, les offices publics et ministériels, les professions libérales, les sociétés civiles et les syndicats professionnels et associations de quelque nature que ce soit..." ; qu'il résulte de ces dispositions que la réduction de la durée légale du travail effectif s'appliquera aux entreprises et établissements ci-dessus énumérés, aux échéances fixées selon l'effectif de salariés qu'elles comportent ; qu'en dépit des contraintes qu'elle fait peser sur les entreprises, cette règle nouvelle ne porte pas à la liberté d'entreprendre une atteinte telle qu'elle en dénaturerait la portée, alors surtout qu'il ressort des travaux préparatoires que sa mise en oeuvre s'accompagnera de mesures "d'aide structurelle" aux entreprises ;

29. Considérant, enfin, que le législateur ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'en l'espèce, les incidences de l'entrée en vigueur des articles 1er et 3 de la loi déferée sur les contrats de travail ainsi que sur les accords collectifs en cours, lesquelles sont au demeurant inhérentes aux modifications de la législation du travail, ne sont pas de nature à porter une telle atteinte à cette exigence ; que le grief doit donc être écarté ;

- **Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

37. Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai que le dispositif institué par le législateur a notamment pour finalité d'inciter les entreprises pharmaceutiques à conclure avec le comité économique des produits de santé, en application de l'article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, des conventions relatives à un ou plusieurs médicaments, visant à la modération de l'évolution du prix de ces médicaments et à la maîtrise du coût de leur promotion, une telle incitation, inspirée par des motifs d'intérêt général, n'apporte pas à la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi**

Sur le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle :

4. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- **Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

91. Considérant cependant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 140, les " lois du pays " peuvent être " applicables, lorsque l'intérêt général le justifie, aux contrats en cours " ;

92. Considérant, d'une part, que si, en vertu des principes généraux du droit, un acte administratif ne peut affecter les contrats en cours, le législateur a pu, compte tenu de la compétence étendue attribuée à la Polynésie française, reconnaître à son assemblée délibérante la possibilité d'appliquer les normes qu'elle édicte à des situations existantes ;

93. Considérant, d'autre part, que le législateur ne saurait permettre que soit portée aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne serait justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; qu'en l'absence d'un tel motif, seraient en effet méconnues les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que, s'agissant des conventions collectives, du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

94. Considérant qu'il ressort des termes mêmes de l'article 140 que l'application des " lois du pays " aux contrats en cours ne sera possible que " lorsque l'intérêt général le justifie " ; qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de vérifier

l'existence et le caractère suffisant du motif d'intérêt général en cause ; que, sous cette réserve, le dernier alinéa de l'article 140 ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'économie des contrats légalement conclus ;

- **Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs**

. En ce qui concerne la liberté contractuelle :

16. Considérant que les députés requérants estiment qu'en imposant, avant le 1er janvier 2008, la mise en conformité des accords de prévention des conflits antérieurs, le III de l'article 2 de la loi déferée méconnaît le principe constitutionnel de la liberté contractuelle ;

17. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de 1946 ;

18. Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires que la disposition critiquée a pour principal objet de rendre obligatoires et non plus facultatives les procédures de prévention des conflits antérieures, et en particulier celles prévues dans des accords-cadres signés à la Régie autonome des transports parisiens et à la Société nationale des chemins de fer français ; qu'ainsi, sans remettre en cause l'économie de ces conventions, elle tend à renforcer la continuité du service public que ces entreprises ont la charge d'assurer, tout en garantissant le respect du principe d'égalité devant la loi ; que, dans ces conditions, elle ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'économie des contrats légalement conclus ;

- **Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail**

. En ce qui concerne les conventions et accords antérieurs :

17. Considérant qu'aux termes de la première phrase du IV de l'article 18 : « Les clauses des conventions et accords conclus sur le fondement des articles L. 3121-11 à L. 3121-13 et L. 3121-17 du code du travail ou sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 713-11 du code rural dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi restent en vigueur au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009 » ;

18. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de 1946 ;

19. Considérant que la première phrase du IV de l'article 18 a pour effet de supprimer, au 1er janvier 2010, toutes les clauses des conventions antérieures relatives aux heures supplémentaires afin que de nouvelles négociations soient engagées au niveau des entreprises ou, à défaut, des branches ; que cette suppression touche plusieurs centaines de conventions ou accords collectifs applicables à plusieurs millions de salariés ; qu'elle porte sur des clauses relatives au contingent d'heures supplémentaires dont la teneur ne méconnaît pas la nouvelle législation ; qu'elle affecte, d'une part, des conventions ou accords collectifs de branche autorisant déjà la négociation de conventions d'entreprise en vertu du 9° de l'article 43 de la loi du 4 mai 2004 susvisée et, d'autre part, des conventions d'entreprise ou d'établissement conclues sur le fondement de cette dérogation ; que, dès la publication de la loi, les parties à la négociation collective au niveau de l'entreprise ou de la branche peuvent, après dénonciation des conventions antérieures, négocier et conclure des accords, sans attendre le 1er janvier 2010, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi nouvelle ; qu'enfin, la suppression des clauses relatives aux heures supplémentaires au sein des conventions existantes en modifierait l'équilibre et conférerait à ces accords antérieurs d'autres effets que ceux que leurs signataires ont entendu leur attacher ;

20. Considérant, dès lors, qu'en égard à l'atteinte ainsi portée aux conventions en cours, la première phrase du IV de l'article 18, qui supprime les clauses antérieures relatives aux heures supplémentaires, méconnaît les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus et doit, par suite, être déclarée contraire à la Constitution ; qu'au demeurant, le législateur ayant entendu, en adoptant l'article 18, modifier l'articulation entre les différentes conventions collectives pour développer la négociation d'entreprise en matière d'heures supplémentaires, il s'ensuit qu'en l'absence de la première phrase de ce IV, les dispositions de son I s'appliquent immédiatement et permettent la négociation d'accords d'entreprise nonobstant l'existence éventuelle de clauses contraires dans des accords de branche ;

- **Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**

13. Considérant, d'autre part, que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ;

14. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation : " L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées " ; que les contrats de location conclus à raison de l'attribution de logements locatifs sociaux, fussent-ils des contrats de droit privé, permettent aux bailleurs sociaux d'accomplir la mission de service public qui leur est confiée par la loi ; que ces logements sont attribués selon une procédure et dans des conditions réglementées ; que le législateur a entendu, par la disposition critiquée, favoriser la mobilité au sein du parc locatif social afin d'attribuer les logements aux personnes bénéficiant des ressources les plus modestes ; que, dès lors, il était loisible au législateur de modifier, y compris pour les conventions en cours, le cadre légal applicable à l'attribution de ces logements et à la résiliation des contrats correspondants ; qu'en outre, ces dispositions contribuent à mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ;

15. Considérant, en second lieu, qu'en vertu des dispositions critiquées, les bénéficiaires occupant un logement social qui n'est plus adapté à leurs besoins ne perdent leur droit au maintien dans les lieux que s'ils ont refusé trois offres de relogement dans une zone géographique voisine et pour un loyer inférieur à celui du logement d'origine ; que, pour ces personnes, la loi ajoute une aide à la mobilité définie par décret ; que, s'agissant des locataires dont les ressources excèdent le double du plafond légal pendant au moins deux années consécutives, le droit au maintien dans les lieux n'est supprimé qu'à l'issue d'un délai de trois ans après l'expiration de ce premier délai et à la condition que, dans ce délai de trois ans, les ressources des locataires ne soient pas devenues inférieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ce logement ; que la perte du droit au maintien dans les lieux pour cause de sous occupation du logement ou de dépassement des plafonds de ressources ne s'applique pas aux locataires présentant un handicap ou ayant à leur charge une personne handicapée ; qu'enfin, dans tous les cas, les locataires âgés de plus de soixante-cinq ans conservent le bénéfice du droit au maintien dans les lieux ; qu'ainsi, la suppression de ce droit ne prive de garanties légales aucune autre exigence constitutionnelle ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte aux contrats en cours doivent être écartés ;

- **Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie**

- **SUR LES GRIEFS TIRÉS DE L'ABSENCE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DE L'ATTEINTE AUX SITUATIONS CONTRACTUELLES :**

8. Considérant que, selon les requérants, le transfert de personnel envisagé, n'étant justifié par aucun principe ni aucun texte et ne répondant à aucun motif d'intérêt général, porterait une atteinte excessive aux contrats en cours des salariés concernés ;

9. Considérant que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ainsi que, s'agissant de la participation des travailleurs à la détermination collective de leurs conditions de travail, du huitième alinéa du Préambule de 1946 ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi déferée qu'en organisant le transfert des agents de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui ont pour mission d'orienter les demandeurs d'emploi vers la formation, le législateur a entendu mettre la situation de cette association en conformité avec les règles de concurrence résultant du droit communautaire ; qu'il s'est notamment fondé sur l'avis du Conseil de la concurrence du 18 juin 2008 susvisé, selon lequel cette association ne peut exercer, vis-à-vis des demandeurs d'emploi, à la fois une activité de prescripteur et de prestataire de services de formation ; qu'il lui était, dès lors, loisible de transférer ces salariés à " Pôle emploi ", qui a notamment pour mission d'orienter les demandeurs d'emploi ; qu'ainsi, le grief tiré de l'absence de motif d'intérêt général manque en fait ;

11. Considérant, en second lieu, que l'article 53 a pour effet de soumettre les salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes concernés à la convention collective applicable aux personnels de " Pôle emploi ", sous réserve, le cas échéant, des adaptations nécessaires ; que cette disposition, qui est justifiée par la nécessité de mettre l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes en conformité avec les règles de la concurrence, sans pour autant multiplier les statuts des personnels au sein de " Pôle emploi ", ne porte pas une atteinte excessive aux contrats légalement conclus ;

- **Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, M. Éric A. [Définition du lotissement]**

6. Considérant, en second lieu, que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ; qu'en elles-mêmes les dispositions contestées ne portent aucune atteinte aux contrats légalement conclus ; que, dès lors, le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle doit être écarté ;

- **Décision n° 2013-322 QPC du 14 juin 2013, M. Philippe W. [Statut des maîtres des établissements d'enseignement privés]**

. **En ce qui concerne le grief tiré de l'atteinte aux conventions légalement conclues :**

6. Considérant que, selon le requérant, en modifiant le statut des maîtres de l'enseignement privé, qui étaient antérieurement liés par un contrat de travail aux établissements dans lesquels ils étaient affectés, et en les privant ainsi des droits dont ils bénéficiaient en qualité de salarié, l'article 1er de la loi du 5 janvier 2005 a porté une atteinte inconstitutionnelle aux conventions légalement conclues ;

7. Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il méconnaîtrait la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ; que, de même, il ne respecterait pas les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un tel motif ;

8. Considérant qu'en précisant que, en leur qualité d'agent public, les maîtres de l'enseignement privé ne sont pas, au titre des fonctions pour lesquelles ils sont employés et rémunérés par l'État, liés par un contrat de travail à l'établissement au sein duquel l'enseignement leur est confié, le législateur a entendu clarifier le statut juridique des maîtres de l'enseignement privé sous contrat pour mettre fin à une divergence d'interprétation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation ; qu'eu égard aux incertitudes juridiques nées de cette divergence, les dispositions contestées ne peuvent être regardées comme portant atteinte à des droits légalement acquis ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées doit être écarté ;

- **Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**

24. D'autre part, en prévoyant l'application du cinquième alinéa de l'article L. 1311-18 aux conventions en cours, le paragraphe III de l'article 27 a pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements soit à proposer des locaux de substitution aux organisations syndicales soit à leur verser une indemnité, sans qu'ils aient été mis en mesure de s'en exonérer préalablement par une stipulation expresse. Par conséquent, ces dispositions portent aux conventions légalement conclues une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Ainsi, les dispositions du paragraphe III de l'article 27 méconnaissent les exigences résultant de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

- **Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**

- **Sur certaines dispositions de l'article 49 :**

51. Les troisième à dixième alinéas du b du 2° de l'article 49 de la loi déferée introduisent un 5° ter dans l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier. Ces dispositions permettent au Haut conseil de stabilité financière de prendre différentes mesures conservatoires macroprudentielles à l'égard des entreprises et organismes du secteur de l'assurance mentionnés aux 1° à 5° du B du paragraphe I de l'article L. 612-2 du même code.

52. Les députés et les sénateurs requérants soutiennent que les mesures conservatoires que peut prendre le Haut conseil de stabilité financière en matière d'assurance, en application du 5° ter de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier, méconnaissent le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Ils reprochent également à ces dispositions, en ce qu'elles permettent de limiter temporairement le paiement des valeurs de rachat d'un contrat d'assurance-vie, de porter une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à l'économie des contrats en cours.

53. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Selon son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

54. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

- **Décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017**

. **En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 28 :**

28. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

29. En encadrant la possibilité, pour le redevable de la contribution instituée à l'article L. 137-27 du code de la sécurité sociale, d'en répercuter le coût sur les producteurs de tabac, le législateur a entendu garantir une répercussion homogène de la contribution et éviter des distorsions de compétitivité entre ces producteurs. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général. Toutefois, les dispositions contestées limitent la capacité des fournisseurs de produits du tabac à négocier librement leurs prix avec chacun des producteurs avec lesquels ils sont en relation contractuelle. Il en résulte, compte tenu de l'objectif poursuivi, une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle. Par suite, les dispositions du paragraphe II de l'article 28 sont contraires à la Constitution.

- **Décision n° 2017-649 QPC du 4 août 2017, Société civile des producteurs phonographiques et autre [Extension de la licence légale aux services de radio par internet]**

- **Sur les autres griefs :**

14. En premier lieu, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

15. En l'absence de disposition expresse contraire, les dispositions contestées n'affectent pas les contrats légalement conclus avant leur entrée en vigueur. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance des exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

16. En second lieu, dès lors que les dispositions contestées n'instituent aucune différence de traitement, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.

- **Décision n° 2017-687 QPC du 2 février 2018, Association Wikimedia France et autre [Droit à l'image des domaines nationaux]**

16. En second lieu, en l'absence de disposition expresse contraire, les dispositions contestées n'affectent pas les contrats légalement conclus avant leur entrée en vigueur. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance du droit au maintien des contrats légalement conclus doit être écarté.

- **Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, Société Brimo de Laroussilhe [Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public]**

5. Les dispositions contestées prévoient l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant au domaine public de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, et des établissements publics. En application de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public immobilier est constitué des biens appartenant aux personnes précitées qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. Aux termes de l'article L. 2112-1 du même code, font partie du domaine public mobilier des mêmes personnes propriétaires les biens « présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique ». Afin d'assurer la protection du domaine public mobilier, les dispositions contestées dérogent à l'article 2276 du code civil relatif à la propriété des biens meubles relevant du droit commun, aux termes duquel « En fait de meubles, la possession vaut titre. - Néanmoins, celui qui a perdu ou auquel il a été volé une chose peut la revendiquer pendant trois ans à compter du jour de la perte ou du vol, contre celui dans les mains duquel il la trouve ; sauf à celui-ci son recours contre celui duquel il la tient ».

6. L'inaliénabilité prévue par les dispositions contestées a pour conséquence d'interdire de se défaire d'un bien du domaine public, de manière volontaire ou non, à titre onéreux ou gratuit. L'imprescriptibilité fait obstacle, en outre, à ce qu'une personne publique puisse être dépossédée d'un bien de son domaine public du seul fait de sa détention prolongée par un tiers.

7. Il résulte de ce qui précède, d'une part, qu'aucun droit de propriété sur un bien appartenant au domaine public ne peut être valablement constitué au profit de tiers et, d'autre part, qu'un tel bien ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive en application de l'article 2276 du code civil au profit de ses possesseurs successifs, même de bonne foi. Dès lors, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises, ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Elles ne portent pas davantage atteinte aux conventions légalement conclues. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés.