

Décision n° 2021-956 QPC
du 10 décembre 2021

(Union fédérale des syndicats de
l'État – CGT et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 11 octobre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 451784 du 5 octobre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'union fédérale des syndicats de l'État – CGT, la fédération CGT des services publics, la confédération générale du travail, la fédération syndicale unitaire, la fédération CGT de l'action sociale et de la santé et l'union syndicale Solidaires Fonction Publique par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-956 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article 8 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 14 de la loi du 6 août 2019 mentionnée ci-dessus, dont le délai est expiré ;

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

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour les parties requérantes par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 29 octobre 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 2 novembre 2021 ;

– les secondes observations présentées pour les parties requérantes par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 15 novembre 2021 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Claire Waquet, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour les parties requérantes, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 30 novembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur :

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

1. L'article 8 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 17 février 2021 mentionnée ci-dessus, est relatif aux accords collectifs conclus dans la fonction publique. Son paragraphe III prévoit :

« Ces accords peuvent être modifiés par des accords conclus dans le respect de la condition de majorité déterminée au I de l'article 8 quater et selon des modalités précisées par voie réglementaire.

« L'autorité administrative signataire d'un accord peut suspendre l'application de celui-ci pour une durée déterminée en cas de situation exceptionnelle et dans des conditions précisées par voie réglementaire.

« Les accords peuvent faire l'objet d'une dénonciation totale ou partielle par les parties signataires selon des modalités prévues par voie réglementaire. Lorsqu'elle émane d'une des organisations syndicales signataires, la dénonciation doit répondre aux conditions prévues au I de l'article 8 quater. Les clauses réglementaires que, le cas échéant, comporte un accord faisant l'objet d'une telle dénonciation restent en vigueur jusqu'à ce que le pouvoir réglementaire ou un nouvel accord les modifie ou les abroge ».

2. Les parties requérantes soutiennent que, en ne permettant pas à des organisations syndicales représentatives de demander la révision ou la dénonciation d'un accord conclu dans la fonction publique au motif qu'elles n'en seraient pas signataires, les dispositions renvoyées méconnaîtraient la liberté syndicale et le principe de participation des travailleurs.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le premier alinéa et les deux premières phrases du dernier alinéa du paragraphe III de l'article 8 *octies* de la loi du 13 juillet 1983.

4. Aux termes du sixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* ». Aux termes du huitième alinéa du même préambule : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

5. Il incombe au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État, de poser des règles propres à garantir la participation des organisations syndicales à la détermination collective des conditions de travail.

6. Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités administratives et territoriales compétentes ont qualité pour conclure des accords. Ces derniers sont valides s'ils sont signés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles.

7. Les dispositions contestées du premier alinéa du paragraphe III de l'article 8 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 prévoient que les accords collectifs conclus dans la fonction publique peuvent être modifiés par des accords adoptés dans le respect de la condition de majorité précitée.

8. Les dispositions contestées du dernier alinéa du même paragraphe permettent la dénonciation totale ou partielle d'un accord par les parties signataires, et sous réserve, pour les organisations syndicales, du respect de la même condition de majorité.

9. En premier lieu, les dispositions contestées du premier alinéa du paragraphe III n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet

d'interdire aux organisations syndicales représentatives qui n'étaient pas signataires d'un accord collectif de prendre l'initiative de sa modification.

10. En second lieu, d'une part, en réservant le droit de dénoncer un accord aux seules organisations qui sont à la fois signataires de cet accord et représentatives au moment de sa dénonciation, les dispositions contestées du dernier alinéa du même paragraphe III ont pour objectif d'inciter à la conclusion de tels accords et d'assurer leur pérennité.

11. D'autre part, les organisations syndicales représentatives respectant la condition de majorité peuvent, même sans être signataires d'un accord, demander d'ouvrir une négociation en vue de sa modification ou participer à la négociation d'un nouvel accord, dans le cadre prévu par l'article 8 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983.

12. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'exigence découlant des sixième et huitième alinéas du Préambule de 1946.

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

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le premier alinéa et les deux premières phrases du dernier alinéa du paragraphe III de l'article 8 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique, sont conformes à la Constitution.

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 décembre 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole

MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 10 décembre 2021.