

Décision n° 2019-790 DC
du 1er août 2019

(Loi de transformation de la fonction
publique)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de transformation de la fonction publique, sous le n° 2019-790 DC, le 24 juillet 2019, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Ericka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Huguette BELLO, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR et Gabriel SERVILLE, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'action sociale et des familles ;

- le code de l'éducation ;
- le code de la santé publique ;
- le code du travail ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 29 juillet 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de transformation de la fonction publique. Ils contestent la conformité à la Constitution de certaines dispositions de ses articles 1^{er}, 4, 10, 16, 18, 21, 25, 30, 33 et 76 et ses articles 19 et 56.

– Sur certaines dispositions des articles 1^{er}, 10, 25 et 30 :

2. L'article 1^{er} de la loi déferée modifie l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 mentionnée ci-dessus pour prévoir notamment que sont soumises à l'examen des commissions administratives paritaires les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.

3. L'article 10 modifie l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 mentionnée ci-dessus, l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984 mentionnée ci-dessus et l'article 21 de la loi du 9 janvier 1986 mentionnée ci-dessus afin

de prévoir l'examen de la commission administrative paritaire sur les décisions individuelles relatives à la mise en disponibilité, à l'appréciation de la valeur professionnelle, à la discipline et au licenciement pour insuffisance professionnelle de l'ensemble des fonctionnaires. Il en est de même pour les décisions relatives à la titularisation des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, à la nomination, au service à temps partiel et à la démission des fonctionnaires territoriaux ainsi que pour les décisions relatives au placement en recherche d'affectation des fonctionnaires hospitaliers.

4. En outre, l'article 10 supprime l'avis de la commission administrative paritaire sur les décisions de mutation comportant changement de résidence ou modification de la situation des fonctionnaires territoriaux. Il en est de même pour les décisions relatives à la réaffectation des fonctionnaires mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale restituant une compétence aux communes membres, au transfert des agents remplissant la totalité de leurs fonctions dans un service mis en commun ou transféré à un tel établissement ou à la métropole du Grand Paris ainsi que pour les décisions relatives à la répartition des agents à la suite de la dissolution d'un syndicat ou d'une communauté de communes ou d'agglomération. Enfin, l'article 10 supprime la consultation de la commission administrative paritaire pour l'établissement de la liste d'aptitude pour l'accès de certains agents non titulaires aux différents corps ou emplois de fonctionnaires hospitaliers.

5. L'article 25 réécrit l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 et supprime, à cette occasion, l'avis de la commission administrative paritaire sur les décisions individuelles relatives aux mutations des fonctionnaires de l'État.

6. L'article 30 supprime l'avis de la commission administrative paritaire sur l'établissement de la liste d'aptitude pour la promotion interne et l'avancement de grade pour l'ensemble des fonctionnaires et sur l'accès à l'échelon spécial prévu par un statut particulier pour les fonctionnaires territoriaux. Il prévoit également l'établissement, au sein des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, de lignes directrices de gestion ayant notamment pour objet de déterminer les orientations en matière de ressources humaines, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de promotion et de valorisation des parcours. Ces lignes directrices de gestion sont établies après avis des comités sociaux au sein desquels siègent les représentants des agents.

7. Les députés requérants font valoir que l'article 1^{er} serait entaché d'incompétence négative au motif qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des décisions individuelles soumises à l'examen des commissions administratives paritaires. Ils font également valoir que les articles 1^{er}, 10, 25 et 30 conduisent à ne soumettre aux commissions administratives paritaires que certaines décisions individuelles et non plus l'ensemble de celles-ci, ce qui priverait de garanties légales le principe de participation.

8. 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 de la libre administration des collectivités territoriales. 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 œuvre.

9. Toutefois, le principe de participation concerne la détermination collective des conditions de travail. Or, les dispositions contestées se bornent à limiter à certaines décisions individuelles relatives aux fonctionnaires l'examen des commissions administratives paritaires. Dès lors, les griefs tirés de l'incompétence négative et de l'atteinte aux exigences du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doivent être écartés.

10. Il résulte de ce qui précède que les mots « *et à l'examen de décisions individuelles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État* » figurant à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, le cinquième alinéa de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984, le premier alinéa de l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984 et le paragraphe I de l'article 21 de la loi du 9 janvier 1986, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution. Il en est de même du a du 3^o du paragraphe III, des a et b du 1^o, du 2^o et du 4^o du paragraphe IV et du b du 6^o du paragraphe V de l'article 10 de la loi déferée, ainsi que du a du 2^o et du deuxième alinéa du c du 3^o du paragraphe I, du d du même 3^o, du a du 2^o, du 3^o et du deuxième alinéa du a du 4^o du paragraphe II, du b de ce même 4^o et enfin du a du 2^o et des a et c du 3^o du paragraphe III de l'article 30 de la loi déferée.

– Sur certaines dispositions de l'article 4 :

11. L'article 4 réécrit l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984, insère un article 32-1 au sein de la loi du 26 janvier 1984 et modifie les articles L. 6144-3 et L. 6144-3-1 du code de la santé publique et L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles afin de créer, dans les trois fonctions publiques, une instance paritaire unique. Dénommée comité social d'administration au sein de la fonction publique d'État, comité social territorial au sein de la fonction publique territoriale et comité social d'établissement au sein de la fonction publique hospitalière, cette instance remplace les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. L'article 4 prévoit que ces comités sociaux comprennent une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail lorsque les effectifs des administrations ou établissements en cause dépassent un certain seuil.

12. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient le principe de participation au motif que ces comités sociaux ne comportent pas toujours une telle formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

13. Il résulte des dispositions de l'article 4 que les comités sociaux d'administration, territoriaux ou d'établissement, qui sont composés de représentants de l'administration et du personnel, connaissent, quel que soit l'effectif de l'administration ou de l'établissement, des questions relatives à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales afférentes. Ainsi, même lorsqu'aucune formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail n'est instituée au sein du comité social, les représentants du personnel participent, au sein de ce comité, à la protection de la santé et de la sécurité des agents. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du droit de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ne peut qu'être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que le premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984, le premier alinéa du paragraphe I de l'article 32-1 de la loi du 26 janvier 1984, le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 6144-3 du code de la santé publique, le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 6144-3-1 du même code et le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 315-13 du code de l'action

sociale et des familles, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions des articles 16, 18 et 21 et sur l'article 19 :

15. L'article 16 élargit les cas dans lesquels, par exception, des agents contractuels peuvent être recrutés pour occuper les emplois de direction dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière. Les articles 18 et 21 poursuivent le même objet pour d'autres emplois permanents de l'administration de l'État et de la fonction publique territoriale. L'article 19 permet également aux établissements publics de santé et médico-sociaux de recruter des agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

16. Les députés requérants soutiennent que ces articles, en ce qu'ils ont pour effet d'étendre largement les possibilités de recours aux agents contractuels, méconnaîtraient le principe selon lequel les emplois permanents de la fonction publique doivent être occupés par des fonctionnaires régis par un statut. Il résulterait également de cette extension une atteinte aux principes d'égalité et de continuité du service public dès lors que les agents contractuels ne disposeraient pas des mêmes garanties que les fonctionnaires et ne seraient pas soumis aux mêmes devoirs.

17. Ces articles méconnaîtraient également le principe d'égal accès aux emplois publics dès lors que seul le recrutement par la voie du concours permettrait de garantir une sélection fondée sur la capacité. Les requérants estiment que le législateur aurait au moins dû rappeler expressément que les exigences résultant du principe d'égal accès aux emplois publics s'appliquent lors d'un recrutement par la voie contractuelle.

18. Par ailleurs, en permettant que des fonctions régaliennes soient exercées par des agents contractuels, le législateur aurait méconnu un principe fondamental reconnu par les lois de la République, que les requérants demandent au Conseil constitutionnel de reconnaître, selon lequel de telles fonctions doivent être exercées par des agents publics bénéficiant du statut de fonctionnaire.

19. Enfin, ces articles seraient entachés d'incompétence négative dans la mesure où ils détermineraient de manière insuffisamment précise les emplois ouverts aux agents contractuels. Plus particulièrement, l'article 16 encourrait ce grief en ce qu'il renvoie au pouvoir réglementaire la détermination de la liste des emplois de direction de l'État pouvant être

attribués à des non fonctionnaires ainsi que celle de la liste des établissements publics locaux dont les caractéristiques et l'importance justifient l'ouverture à la voie du recrutement direct pour l'emploi de directeur général. Il en serait de même de l'article 18, en ce qu'il permet de recourir à des emplois contractuels lorsque « *la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* » et « *lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à une titularisation dans un corps de fonctionnaires* », ces conditions étant insuffisamment précises. Il en serait également ainsi des notions d'« *accroissement temporaire* » et d'« *accroissement saisonnier* » d'activité figurant à l'article 19.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :

20. Il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État et déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, d'édicter les conditions générales d'accès aux emplois publics.

21. Conformément aux articles 3 de la loi du 13 juillet 1983 et 41 de la loi du 26 janvier 1984, les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires.

22. Les articles 16, 18, 19 et 21 prévoient diverses dérogations à ce principe.

23. En application du 1° *bis* de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, des 1°, 2° et 3° de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, du premier alinéa du 1° et du 2° de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1986, tels que modifiés par l'article 16 de la loi déferée, des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire peuvent être nommées aux emplois de direction de l'État, des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient, de certaines collectivités territoriales et de certains établissements publics de coopération intercommunale et des établissements de la fonction publique hospitalière. Il en est également ainsi, en application du 2° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, tel que modifié par l'article 18 de la loi déferée, pour certains emplois des établissements publics de l'État.

24. De même, en application des 2° et 3° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, tel que modifié par l'article 18 de la loi déferée, des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire peuvent être recrutées

lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ou bien lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir, ou bien encore lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires.

25. Par ailleurs, en application du paragraphe III de l'article 9-1 de la loi du 9 janvier 1986, tel que modifié par l'article 19 de la loi déferée, les établissements publics de santé et médico-sociaux peuvent recruter des agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

26. Enfin, en application des 2°, 3°, 3° *bis* et 4° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, tel que modifié par l'article 21 de la loi déferée, peuvent être occupés par des agents contractuels les emplois permanents de la fonction publique territoriale lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, tous les emplois de cette fonction publique dans les communes et les groupements de communes comptant un nombre d'habitants inférieur à un certain seuil et, dans les autres collectivités territoriales et sous certaines conditions, tous les emplois à temps non complet.

27. Il résulte de ce qui précède que le législateur a précisément défini les catégories d'emplois publics pouvant, par exception au principe fixé par les lois précitées selon lequel les emplois publics sont occupés par des fonctionnaires, être pourvus par des agents contractuels soumis à un régime de droit public, ainsi que les conditions dans lesquelles le recrutement de tels agents est autorisé pour les autres emplois publics. À cet égard, il pouvait, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la détermination des emplois de l'État, parmi ceux de direction, ouverts à un recrutement par la voie contractuelle ainsi que la liste des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance justifient que leur directeur général puisse être un agent contractuel. De la même manière, le législateur pouvait prévoir qu'il est recouru à des contractuels pour les emplois publics « *lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* » et « *pour les emplois publics pour lesquels une formation statutaire n'est pas nécessaire* ». Ces notions, comme celles d'« *accroissement temporaire* » et d'« *accroissement saisonnier* » d'activité, sont suffisamment précises au regard des exigences imposées au législateur par l'article 34 de la Constitution.

28. Le grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence doit donc être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité dans l'accès aux emplois publics :

29. En vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ».

30. En premier lieu, 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 qui sont en principe occupés par des fonctionnaires.

31. En second lieu, d'une part, il résulte de l'article 15 de la loi déferée, du 1° *bis* de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, du cinquième alinéa de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, du dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 9 janvier 1986 tels que modifiés par l'article 16, que, à l'exception des emplois supérieurs à la décision du Gouvernement, de ceux de directeur général des services d'une collectivité territoriale mentionnés aux 1° et 2° de l'article 47 précédemment mentionné et de ceux de direction de la fonction publique hospitalière, le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents doit respecter une procédure garantissant l'égal accès aux emplois publics. À ce titre, l'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la création de ces emplois.

32. D'autre part, conformément au paragraphe I de l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983, il appartient aux autorités compétentes, sous le contrôle du juge, de fonder leur décision de nomination sur la capacité des intéressés à remplir leur mission, y compris pour les emplois pour lesquels la procédure mentionnée au paragraphe précédent ne s'applique pas.

33. Au surplus, en application de l'article 34 de la loi déferée, le recrutement d'un agent contractuel occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient fait l'objet d'un contrôle déontologique, qui donne lieu, le cas échéant, à un avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

34. Dès lors, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égal accès aux emplois publics.

. En ce qui concerne les autres griefs :

35. En premier lieu, conformément à l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, sont applicables aux agents contractuels les chapitres II et IV de cette loi, relatifs respectivement aux garanties des fonctionnaires et à leurs obligations et à leur déontologie. En outre, tout agent contractuel de droit public est soumis aux obligations résultant des principes d'égalité et de continuité inhérents au service public. Le grief tiré de la méconnaissance de ces principes doit donc être écarté.

36. En second lieu, aucune exigence constitutionnelle n'impose que tous les emplois participant à l'exercice de « *fonctions régaliennes* » soient occupés par des fonctionnaires.

37. Il résulte de tout ce qui précède que les 1° *bis* et 2° de l'article 3 et les 2° et 3° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, les 3°, 3° *bis* et 4° de l'article 3-3 et les 1°, 2° et 3° de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 et le premier alinéa du 1° et le 2° de l'article 3 et le paragraphe III de l'article 9-1 de la loi du 9 janvier 1986, ainsi que le 1° du paragraphe I de l'article 21, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 33 :

38. Le 2° de l'article 33 modifie l'article L. 232-3 du code de l'éducation relatif à la composition du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, statuant en matière disciplinaire. Il prévoit que la présidence de ce conseil est alors assurée par un conseiller d'État et que le reste de son collège est exclusivement composé d'enseignants-chercheurs.

39. Selon les députés requérants, en prévoyant que, en matière disciplinaire, ce conseil est présidé par une personne qui n'a pas la qualité d'enseignant-chercheur, le législateur aurait méconnu la garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs.

40. La garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs résulte d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Toutefois, ce principe n'impose pas que l'instance disciplinaire qui les concerne soit présidée par un enseignant-chercheur.

41. Dès lors, les dispositions contestées ne méconnaissent pas cette exigence constitutionnelle. Le premier alinéa de l'article L. 232-3 du code de l'éducation et les mots « *Hormis son président* » figurant au deuxième alinéa du même article, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 56 :

42. L'article 56 introduit un article 7-2 dans la loi du 26 janvier 1984, afin d'encadrer l'exercice du droit de grève dans certains services publics locaux.

43. Le paragraphe I de cet article 7-2 prévoit que, dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, l'autorité territoriale et les organisations syndicales qui disposent d'au moins un siège dans les instances au sein desquelles s'exerce la participation des fonctionnaires peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité de certains services publics. Cet accord, qui doit être approuvé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, détermine les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions d'adaptation de l'organisation du travail et d'affectation des agents présents au sein du service, en cas de perturbation prévisible de ce dernier. À défaut de conclusion d'un accord dans un délai de douze mois, une décision de l'organe délibérant détermine les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public.

44. Le paragraphe II prévoit notamment que, dans le cas où un préavis de grève a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail, les agents des services mentionnés au paragraphe I informent l'autorité territoriale de leur intention de participer à la grève, au plus tard quarante-huit heures avant cette participation.

45. Le paragraphe III permet à l'autorité territoriale, lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service peut entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, d'imposer aux agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme.

46. Le paragraphe IV prévoit notamment que les agents n'ayant pas respecté les obligations qui précèdent sont passibles de sanctions disciplinaires.

47. Selon les députés requérants, ces dispositions seraient contraires au septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Elles conduiraient, en effet, à ce que les conditions d'exercice du droit de grève dans les services publics locaux varient d'une collectivité territoriale à l'autre, en fonction des accords conclus avec les syndicats ou des décisions de chaque collectivité. Elles apporteraient également des restrictions excessives au droit de grève, d'une part, en obligeant les agents publics, sous peine de sanctions disciplinaires, à déclarer à l'avance leur intention de participer à une grève et, d'autre part, en permettant à l'autorité territoriale d'imposer à ces agents d'exercer ce droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme. Enfin, elles ne détermineraient pas avec suffisamment de précision les services publics et les agents susceptibles d'être soumis à ces nouvelles obligations. Pour le même motif, ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative, ce qui permettrait à chaque collectivité territoriale de réglementer discrétionnairement l'exercice du droit de grève.

48. Aux termes du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». 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. 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.

49. En premier lieu, le législateur a précisé que le nouveau dispositif d'encadrement du droit de grève s'applique aux services publics de collecte et de traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire et de restauration collective et scolaire. Il a également précisé que ce dispositif n'est applicable à ces services publics que lorsque leur interruption, en cas de grève des agents publics participant directement à leur exécution, contreviendrait au respect de l'ordre public, notamment à la salubrité publique, ou aux besoins essentiels des usagers de ces services. En retenant de telles conditions, dont les termes ne sont pas imprécis, le législateur a suffisamment délimité le champ des services publics soumis aux dispositions contestées.

50. En outre, en renvoyant à un accord le soin de déterminer les fonctions et le nombre d'agents indispensables ainsi que les conditions d'organisation du travail et d'affectation au sein du service des agents présents, le législateur a suffisamment encadré le contenu de l'habilitation ainsi donnée aux organisations syndicales et à la collectivité ou à l'établissement.

51. Enfin, en prévoyant que, à défaut de conclusion d'un accord, il revient à l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de déterminer les services, les fonctions et le nombre d'agents indispensables afin de garantir la continuité du service public, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

52. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'incompétence négative du législateur doit être écarté.

53. En deuxième lieu, l'obligation de déclaration préalable de participation à la grève, qui ne saurait être étendue à l'ensemble des agents, n'est opposable qu'aux seuls agents participant directement à l'exécution des services publics mentionnés ci-dessus et qualifiés d'« *indispensables* » à la continuité du service public dans l'accord ou dans la délibération de la collectivité ou de l'établissement. Par ailleurs, une telle obligation n'interdit pas à un de ces agents de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe l'autorité territoriale au plus tard quarante-huit heures à l'avance.

54. En troisième lieu, en permettant à l'autorité territoriale d'imposer aux agents en cause d'exercer leur droit de grève dès leur prise de service et jusqu'au terme de ce dernier, le législateur a entendu prévenir les risques de désordre manifeste dans l'exécution du service public causés par l'interruption ou la reprise du travail en cours de service. Cette restriction apportée aux conditions d'exercice du droit de grève tend ainsi à éviter le recours répété à des grèves de courte durée mettant en cause la continuité du service public. Par ailleurs, elle n'oblige pas l'agent qui souhaite cesser son travail à le faire dès sa première prise de service postérieure au déclenchement de la grève.

55. En dernier lieu, les sanctions disciplinaires contestées sont uniquement destinées à réprimer l'inobservation des obligations de déclaration préalable et d'exercice du droit de grève dès la prise de service,

dont la méconnaissance ne confère pas à l'exercice du droit de grève un caractère illicite.

56. Il résulte de tout ce qui précède 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. Le grief tiré de la méconnaissance du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 doit donc être écarté.

57. Par conséquent, l'article 7-2 de la loi du 26 janvier 1984, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 76 :

58. L'article 76 rétablit l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 afin de prévoir les conditions du détachement d'office d'un fonctionnaire lorsque l'activité de la personne morale de droit public qui l'emploie est transférée à une personne morale de droit privé ou à une personne publique gérant un service public industriel et commercial.

59. Les députés requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient le principe de la liberté contractuelle. Ils critiquent à cet égard le fait que ce détachement d'office, qui s'accompagne de l'établissement d'un lien contractuel de droit privé entre l'agent détaché et l'organisme d'accueil, n'est pas subordonné à l'accord de l'agent en cause. En outre, faute pour le législateur d'avoir précisé les conditions dans lesquelles l'agent peut demander à ce qu'il soit mis fin à son détachement, les dispositions contestées seraient entachées d'incompétence négative et porteraient atteinte à la liberté contractuelle.

60. Le principe de la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789.

61. En vertu du paragraphe I de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction issue de la loi déferée, lorsqu'une activité d'une personne publique employant des fonctionnaires est transférée à une personne morale de droit privé ou à une personne publique gérant un service public industriel et commercial, des fonctionnaires exerçant cette activité peuvent être détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne publique à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de ce dernier.

62. En premier lieu, d'une part, le détachement d'office des fonctionnaires en cause ne peut intervenir que si l'organisme d'accueil l'a accepté dans le cadre du contrat qui, par application des dispositions contestées, le lie à la personne publique dont l'activité lui a été transférée. Ce faisant, cet organisme consent bien à l'établissement d'un contrat de travail avec l'agent détaché.

63. D'autre part, le lien de service entre le fonctionnaire et la personne publique qui l'emploie ne relevant pas d'une relation contractuelle, le détachement d'office de l'intéressé ne saurait, en lui-même, méconnaître la liberté contractuelle.

64. En second lieu, d'une part, l'établissement d'un contrat de travail entre l'agent détaché et l'organisme qui l'accueille constitue la conséquence nécessaire d'un tel détachement d'office puisqu'il convient d'organiser la relation de travail entre l'agent et l'organisme qui l'accueille, lequel est soumis, en cette matière, au droit privé et non au droit public.

65. D'autre part, en vertu du paragraphe III de l'article 15, l'agent peut demander à ce qu'il soit mis fin à son détachement d'office pour occuper un emploi au sein d'une des administrations de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics. Il est donc en mesure, en obtenant la fin de son détachement, de mettre un terme au contrat de travail qui le lie avec l'organisme d'accueil.

66. Il résulte de ce qui précède que les paragraphes I et III de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle. Ces dispositions, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

67. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- les mots « *et à l'examen de décisions individuelles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État* » figurant à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi de transformation de la fonction publique ;
- le premier alinéa du paragraphe III de l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le premier alinéa du paragraphe I de l'article 32-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 6144-3 du code de la santé publique, le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 6144-3-1 du même code et le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles, dans leur rédaction résultant de l'article 4 de la loi déferée ;
- le cinquième alinéa de l'article 14 de la même loi du 11 janvier 1984, le premier alinéa de l'article 30 de la même loi du 26 janvier 1984 et le paragraphe I de l'article 21 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, dans leur rédaction résultant de l'article 10 de la loi déferée ;
- le a du 3^o du paragraphe III, les a et b du 1^o, le 2^o et le 4^o du paragraphe IV et le b du 6^o du paragraphe V de l'article 10 de la loi déferée ;
- les 1^{o bis} et 2^o de l'article 3 et les 2^o et 3^o de l'article 4 de la même loi du 11 janvier 1984, dans leur rédaction résultant des articles 16 et 18 de la loi déferée ;
- le premier alinéa du 1^o et le 2^o de l'article 3 et le paragraphe III de l'article 9-1 de la même loi du 9 janvier 1986, dans leur rédaction résultant des articles 16 et 19 de la loi déferée ;
- les 3^o, 3^{o bis} et 4^o de l'article 3-3 et les 1^o, 2^o et 3^o de l'article 47 de la même loi du 26 janvier 1984, dans leur rédaction résultant des articles 16 et 21 de la loi déferée ;
- le a du 1^o du paragraphe I de l'article 21 de la loi déferée ;
- le a du 2^o et le deuxième alinéa du c du 3^o du paragraphe I, le d du même 3^o, le a du 2^o, le 3^o et le deuxième alinéa du a du 4^o du paragraphe II, le b de ce même 4^o et le a du 2^o et les a et c du 3^o du paragraphe III de l'article 30 de la loi déferée ;
- le premier alinéa de l'article L. 232-3 du code de l'éducation et les mots « *Hormis son président* » figurant au deuxième alinéa du même article, dans sa rédaction résultant de l'article 33 de la loi déferée ;

- l'article 7-2 de la même loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction résultant de l'article 56 de la loi déferée ;
- les paragraphes I et III de l'article 15 de la même loi du 13 juillet 1983, dans sa rédaction issue de l'article 76 de la loi déferée.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 31 juillet 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 1^{er} août 2019.