

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

EP

N^{os} 439031, 439216

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT SAGES
SYNDICAT SNCL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Yaël Treille
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} chambre)

M. Raphaël Chambon
Rapporteur public

Séance du 9 juillet 2020
Lecture du 15 juillet 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 439031, par un mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 février et 3 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, le Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) demande au Conseil d'État, à l'appui de sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dixième et onzième alinéas du I de l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le SAGES soutient que ces dispositions sont applicables au litige, que les dispositions du dixième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 méconnaissent le principe d'égalité, tant entre organisations syndicales qu'entre fonctionnaires, le pluralisme syndical, la liberté syndicale, le principe de sécurité juridique, la liberté d'entreprendre, le principe de libre concurrence, la liberté contractuelle et que les dispositions du onzième alinéa du I de l'article 72 sont entachées d'incompétence négative, ce qui affecte des droits et libertés garantis par la Constitution, notamment ceux résultant des articles 4, 5 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Par un mémoire, enregistré le 4 juin 2020, le ministre de l'action et des comptes publics soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies.

La QPC a été communiquée au Premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales qui n'ont pas produit d'observations.

2° Sous le n° 439216, par un mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 mars et 3 juillet 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, le Syndicat national des collèges et des lycées (SNCL) demande au Conseil d'État, à l'appui de sa requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dixième et onzième alinéas du I de l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le SNCL soutient que ces dispositions sont applicables au litige, que les dispositions du dixième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 méconnaissent le principe d'égalité, tant entre organisations syndicales qu'entre fonctionnaires, le pluralisme syndical, la liberté syndicale, le principe de sécurité juridique, la liberté d'entreprendre, le principe de libre concurrence, la liberté contractuelle et que les dispositions du onzième alinéa du I de l'article 72 sont entachées d'incompétence négative, ce qui affecte des droits et libertés garantis par la Constitution, notamment ceux résultant des articles 4, 5 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Par un mémoire, enregistré le 4 juin 2020, le ministre de l'action et des comptes publics soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies.

La QPC a été communiquée au Premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales qui n'ont pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;

- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Yaël Treille, auditeur,

- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par le Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) et par le Syndicat national des collèges et des lycées (SNCL) portent sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des mêmes dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...)* ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

3. Aux termes du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : « L'administration et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, l'autorité territoriale et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée et les fonctionnaires de ces établissements peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. La rupture conventionnelle, exclusive des cas mentionnés à l'article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. / La rupture conventionnelle résulte d'une convention signée par les deux parties. La convention de rupture définit les conditions de celle-ci, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, qui ne peut pas être inférieur à un montant fixé par décret. / La rupture conventionnelle ne s'applique pas : / 1° Aux fonctionnaires stagiaires ; / 2° Aux fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite fixé à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, égale à la durée de services et bonifications exigée pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au pourcentage maximal ; / 3° Aux fonctionnaires détachés en qualité d'agent contractuel. / Le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la fonction publique de l'Etat est tenu de rembourser à l'Etat, au plus tard dans les deux ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité de rupture conventionnelle. / Le

fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la collectivité territoriale avec laquelle il est convenu d'une rupture conventionnelle ou auprès de tout établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale est tenu de rembourser à cette collectivité ou cet établissement, au plus tard dans les deux ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité de rupture conventionnelle. Il en va de même du fonctionnaire mentionné au même article 2 qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de l'établissement avec lequel il est convenu d'une rupture conventionnelle ou d'une collectivité territoriale qui en est membre. / Le fonctionnaire des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de l'établissement avec lequel il est convenu d'une rupture conventionnelle est tenu de rembourser à cet établissement, au plus tard dans les deux ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité de rupture conventionnelle. / Durant la procédure de rupture conventionnelle, le fonctionnaire peut se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix. / Les modalités d'application du présent I, notamment l'organisation de la procédure, sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Le présent I est applicable du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025 ».

4. Le SAGES et le SNCL soutiennent que les dispositions des dixième et onzième alinéas du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique citées au point précédent, respectivement relatifs à la possibilité pour le fonctionnaire d'être assisté durant la procédure de rupture conventionnelle par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix et au renvoi à un décret en Conseil d'Etat du soin de définir les modalités d'application du I de cet article et notamment l'organisation de la procédure, méconnaissent les droits et libertés garantis par la Constitution.

5. Les dispositions des dixième et onzième alinéas du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 sont applicables aux litiges par lesquels le SAGES et le SNCL demandent l'annulation du décret du 31 décembre 2019, pris pour l'application de cet article de la loi du 6 août 2019 et relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

6. En outre, ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

7. Enfin, le moyen tiré de ce que les dispositions du dixième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 méconnaîtraient les droits et libertés garantis par la Constitution, notamment le principe d'égalité et les droits proclamés au sixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, soulève une question qui peut être regardée comme présentant un caractère sérieux.

8. En revanche, le moyen tiré de ce que les dispositions du onzième alinéa du I du même article, en ce qu'elles renvoient de manière générale au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les modalités d'application des dispositions du I de cet article, alors que celles-ci ne précisent pas les critères de représentativité que doivent respecter les organisations syndicales pour être habilitées à désigner un conseiller assistant un fonctionnaire lors de la procédure de rupture conventionnelle, seraient entachées d'incompétence négative, dans des conditions de nature à affecter les droits et libertés proclamés par la Constitution, ne soulève pas une question

qui peut être regardée comme présentant un caractère sérieux, dès lors que la détermination des critères permettant d'apprécier la représentativité des organisations syndicales pour la seule mise en œuvre de ce dispositif ne relève pas des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution. Ce moyen ne soulève pas davantage une question nouvelle.

9. Il résulte de tout ce qui précède qu'il n'y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité invoquées qu'en tant qu'elles portent sur le dixième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les questions prioritaires de constitutionnalité mettant en cause la conformité à la Constitution du dixième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique sont renvoyées au Conseil constitutionnel.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel les questions prioritaires de constitutionnalité mettant en cause la conformité à la Constitution du onzième alinéa du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur les requêtes du Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et du Syndicat national des collèges et des lycées jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché les questions de constitutionnalité mentionnées à l'article 1^{er}.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur, au Syndicat national des collèges et des lycées, à la ministre de la transformation et de la fonction publiques, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et au Premier ministre.