

SCP FOUSSARD-FROGER
Avocat au Conseil d'État
et à la Cour de cassation
114 boulevard Raspail
75006 PARIS
Tél. : 01.45.44.61.16
Fax. : 01.45.44.52.02

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE
PARIS**

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

POUR : La Ville de Paris

Demanderesse
SCP Foussard-Froger

**OBJET : L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de
transformation de la fonction publique**

*

À l'appui de sa défense s'agissant de la requête n°2121033

FAITS

I.-

Les dispositions législatives critiquées

Les dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, ajouté par l'article 21 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 *relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale*, ont pour objet d'encadrer l'exercice par les collectivités territoriales des compétences qu'elles détiennent, en application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, en matière de définition, de durée et d'aménagement du temps de travail de leurs agents.

Pour tenir compte de cette compétence de principe des organes délibérants des collectivités territoriales, dont il est précisé qu'ils fixent les règles relatives au temps de travail « *en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités* » (article 7-1, alinéa 1^{er}), la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 avait prévu que les régimes de temps de travail mis en place antérieurement à son entrée en vigueur pouvaient être maintenus par décision de l'organe délibérant de la collectivité (article 7-1, alinéa 3, issu de la loi du 3 janvier 2001).

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* (ci-après « la loi du 6 août 2019 ») a modifié l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, en abrogeant la possibilité pour les collectivités territoriales de maintenir en application les régimes de temps de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019, critiqué par la présente question prioritaire de constitutionnalité, prévoit ainsi que « *les collectivités territoriales (...) ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposent d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition* ».

Ces dispositions législatives ont été rendues applicables aux administrations parisiennes par le XIX de l'article 94 de la loi du 6 août 2019.

II.-

Le litige à l'origine de la question posée

Pour la Ville de Paris, les dispositions introduites par la loi du 3 janvier 2001¹ ne sont entrées en vigueur que le 7 février 2003, date de la publication du décret n° 2003-96 du 5 février 2003, qui a modifié le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux administrations parisiennes*².

Par conséquent, c'est antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001, pour les administrations parisiennes, que par deux délibérations et 2001 DRH 8³ et 2001 DRH 39 du 10 juillet 2001⁴, le Conseil de Paris siégeant respectivement en formation de conseil général et de conseil municipal, a approuvé le « *protocole d'accord-cadre relatif à l'aménagement / réduction du temps de travail et à l'amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail des agents et de la mairie et du département de Paris* ». De sorte que ce protocole d'accord-cadre antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pour la Ville de Paris a été maintenu pour l'ensemble de ses agents sur le fondement du troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 3 janvier 2001.

Conformément à l'article 47 de la loi du 6 août 2019, la Ville de Paris disposait d'un délai d'un an, à compter du renouvellement du Conseil de

¹ Et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour son application.

² Cette entrée en vigueur différée pour les administrations parisiennes résultait de l'application de l'article 4 du décret du 24 mai 1994, qui porte une disposition dite de « cristallisation », laquelle fige temporairement l'application de la loi du 26 janvier 1984 à la Ville de Paris, afin d'octroyer à cette dernière un délai lui permettant de mettre ses éléments statutaires spécifique en conformité avec les évolutions de la loi. Ainsi, l'article 4 du décret du 24 mai 1994 rendait la loi du 26 janvier 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} septembre 1997* » et ce n'est qu'avec le décret n° 2003-96 du 5 février 2003 que cette date de référence a évolué, rendant la loi du 26 janvier 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2001* ».

³ http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display_document&id_document=47023&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance_string%3AJUILLET%202001

⁴ http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/Portal.jsp?page=ods-solr.display_document&id_document=62612&items_per_page=20&sort_name=&sort_order=&terms=2001%20temps%20de%20travail%20&query=2001%20temps%20de%20travail%20&fq=seance_string%3AJUILLET%202001

Paris intervenu à l'issue des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020 pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de ses agents, sur la base d'un cycle annuel de 1 607 heures – tel que ce cycle a été prévu par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 *pris pour l'application de l'article 7-1 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale*, dont les articles 1 et 2 renvoient aux articles 1 et 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 *relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature*.

À l'issue de ce délai qui lui était imparti, et après un temps nécessaire de concertation avec les organisations syndicales, le Conseil de Paris a approuvé, par une délibération 2021 DRH 39 des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021, le règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris, lequel fixe un cadre de travail général applicable à toutes les directions.

Par lettre du 29 juillet 2021, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a formé un recours gracieux auprès de la Ville de Paris à l'encontre de cette délibération, auquel la Ville de Paris a répondu par une lettre du 11 août 2021.

Par sa lettre, la Ville de Paris a, d'une part, levé une ambiguïté qui portait sur l'intégration à l'annexe 4 du règlement d'un amendement 146 bis et, d'autre part, apporté des précisions en réponse aux observations du Préfet de Paris, en rejetant son recours gracieux sur les deux dispositions dont il contestait la légalité, à savoir, d'une part, la sujétion spéciale « ville capitale » instituée au point 1.5.2 du règlement et, d'autre part, les modalités d'entrée en vigueur échelonnées pour certains agents de la Ville de Paris mentionnées aux alinéas 4 et 5 du point 6.1 du règlement.

Le Préfet de Paris, considérant que les deux séries de dispositions susvisées étaient illégales, a saisi le tribunal administratif de Paris d'un déféré préfectoral.

C'est à l'occasion de cette instance que la Ville de Paris soulève la présente question prioritaire de constitutionnalité.

* * *

DISCUSSION

III.-

En premier lieu, les dispositions législatives contestées sont applicables au litige.

En application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, pour qu'une question prioritaire de constitutionnalité puisse être transmise au Conseil d'État, il faut d'abord que soient contestées des dispositions législatives applicables au litige ou à la procédure.

En l'espèce, le règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris faisant l'objet de la procédure de déféré initiée par le préfet de Paris a été adopté pour l'application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019. Ce déféré est par ailleurs fondé sur la contrariété alléguée de ce règlement aux dispositions dudit article, lequel est dès lors sans nul doute applicable au litige.

La première condition posée à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité est donc satisfaite.

IV.-

En deuxième lieu, ces dispositions n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution.

Conformément à l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être transmise au Conseil d'État que si la disposition législative contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Cette condition est, en l'espèce, également satisfaite. En effet, si le Conseil constitutionnel a été saisi par soixante députés de la loi litigieuse, il ne s'est pas prononcé sur l'article 47 de celle-ci, que ce soit dans les motifs ou le dispositif de sa décision (Cons. Const., n° 2019-790 DC, 1^{er} août 2019). Il n'a par

ailleurs pas été saisi depuis l'entrée en vigueur de la loi litigieuse d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur cet article.

V.-

En troisième lieu, n'est pas dépourvue de caractère sérieux, au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

En application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, pour qu'une question prioritaire de constitutionnalité puisse être transmise au Conseil d'État, il faut enfin qu'elle ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

Or, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *« dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »*.

Ce principe de libre administration des collectivités territoriales est l'un de ceux qui peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. Const., n° 2010-107 QPC, 17 mars 2011).

Au sujet de ce principe, le Conseil constitutionnel affirme avec constance que *« si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »* (Cons. Const., n° 2018-727 QPC, 13 juillet 2018, § 5).

Ainsi que le souligne la doctrine la plus autorisée, *« le pouvoir attribué au Parlement, par l'article 34 de la Constitution, de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, ne saurait lui permettre de tout faire, et notamment de poser des conditions ou définir un régime législatif qui restreigne l'autonomie locale au point de porter*

atteinte au principe de libre administration ; en d'autres termes, le législateur a compétence pour mettre en œuvre ce principe, non pour le mettre en cause »⁵.

Plus spécifiquement, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État affirment tous deux que le champ du principe de libre administration des collectivités territoriales recouvre notamment le recrutement et la gestion du personnel de ces collectivités. Ainsi, le Conseil constitutionnel considère que porte atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales une disposition législative frappant de nullité les nominations de fonctionnaires territoriaux décidées par une collectivité lorsque celle-ci n'a pas au préalable communiqué au centre de gestion les vacances d'emploi (Cons. Const., n° 83-168 DC, 20 janvier 1984). De même, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, il appartient selon le Conseil d'État au conseil municipal de régler l'organisation des services communaux et, notamment, de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel communal (CE, 10 octobre 1990, *Corep Seine-et-Marne c/ Commune de Montereau Fault-Yonne*, req. n° 63761, au Rec. T., pp. 617 et 618). Somme toute, en application de ce principe constitutionnel, « les autorités territoriales doivent disposer d'une liberté de décision pour le recrutement de leurs agents, et plus largement pour la gestion du personnel des collectivités territoriales »⁶.

Il faut enfin relever que, en matière de libre administration des collectivités territoriales, le contrôle du Conseil constitutionnel se révèle plus intense lorsque le législateur nullifie complètement les marges de manœuvre desdites collectivités, par exemple lorsqu'il interdit purement et simplement à l'une d'entre elles de moduler les aides accordées à une municipalité (Cons. Const., n° 2011-146 QPC, 8 juillet 2011).

VI.-

En l'espèce, si l'application du cycle annuel de 1 607 heures peut être souhaitée par une collectivité territoriale, s'agissant de ses agents, il n'en demeure pas moins qu'elle peut être assimilée à une contrainte pour les collectivités territoriales qui s'y opposent et appliquent depuis des décennies un régime particulier adapté aux spécificités qui les caractérisent. Les dispositions critiquées ont donc pour effet de limiter, et même de nullifier, les prérogatives dont les collectivités territoriales bénéficiaient jusqu'alors en matière de gestion de leur personnel.

⁵ BONNET Julien, GAHDOUN Pierre-Yves, ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 2020, 12^{ème} édition, p. 668.

⁶ *Ibidem*, p. 670.

L'objectif recherché par la loi, à savoir, selon son étude d'impact⁷, « *contribuer à l'harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique territoriale* », aurait pu être atteint par des moyens moins attentatoires au principe de libre administration des collectivités territoriales, notamment en prévoyant un plus grand nombre d'hypothèses leur permettant de moduler le temps de travail de leurs agents.

Une telle conclusion s'impose avec d'autant plus de force que l'article 47 de la loi du 6 août 2019 est interprété de manière très stricte par la Cour administrative d'appel de Paris. En effet, celle-ci, dans une ordonnance n° 21PA05761 en date du 13 décembre 2021, a retenu d'une part que l'article 47 de la loi du 6 août 2019 ne permettait pas l'adoption d'un régime transitoire par les collectivités territoriales, quelles que soient leurs spécificités et, d'autre part, qu'il n'est pas loisible aux collectivités territoriales de prévoir une quelconque réduction du temps de travail des agents, quelle que soit la forme qu'elle pourrait prendre, là encore sans que puissent être prises en compte les spécificités de la collectivité concernée. Cette lecture stricte des dispositions critiquées renforce leurs effets de nullification des pouvoirs des collectivités territoriales en matière d'organisation de leurs services.

La compatibilité de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 avec les exigences du principe de libre administration des collectivités territoriales paraît d'autant plus douteuse que, de l'aveu même de l'étude d'impact préparée par le Gouvernement, les objectifs poursuivis par la loi ne seront pas nécessairement atteints. Cette attitude affirme ainsi, au sujet des gains financiers attendus, que les « *estimations sont des ordres de grandeur qui doivent être pris avec précaution, étant donné que les agents faisant l'objet de sujétions particulières continueront à bénéficier légalement de cycles de travail inférieurs aux 1607 h.*

En tout état de cause, si la suppression des régimes dérogatoires antérieurs à 2001 devrait permettre de générer des économies, elle ne pourra s'accompagner d'une baisse mécanique des effectifs, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités s'opposant à la définition de telles règles contraignantes. De plus, doivent être pris en compte les effets organisationnels inhérents à toute modification du temps du travail et l'hétérogénéité des régimes de travail qui rendent difficiles l'évaluation des gains d'une telle évolution dans la fonction publique territoriale.

Les incidences financières seront donc variables d'une collectivité à une autre au regard des situations locales et des choix de gestion retenus ».

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2019/ei_cpaf18320651_pjl_transformation_fonction_publique_cm_27.03.2019.pdf

Autrement dit, si le temps de travail effectif moyen, dans la fonction publique territoriale, est inférieur de 1,8 % à 2,8 % selon les estimations à la durée de 1607 heures annuelles, rien n'indique que cela soit dû majoritairement, ni même substantiellement, à l'option dérogatoire qu'offrait jusqu'ici la loi en matière de fixation du temps de travail des agents des collectivités.

Un tel constat renforce précisément l'importance de préserver de réelles marges de manœuvre aux collectivités territoriales en matière de gestion de leur personnel, dans la mesure où elles sont seules en capacité d'effectuer une balance des intérêts entre leur situation financière, les intérêts du service public et les spécificités qui les caractérisent en matière d'action publique dans le but d'apprécier l'opportunité de maintenir ou de supprimer des régimes de temps de travail dérogatoires appliqués depuis des décennies.

Partant, en adoptant pour un bénéfice incertain des dispositions qui privent complètement les collectivités territoriales de la possibilité d'adapter la gestion de leurs ressources humaines aux spécificités qui les caractérisent, au mépris de la philosophie d'encadrement qui prévalait jusqu'alors dans le cadre de la loi du 3 janvier 2001, le législateur a restreint la libre administration des collectivités concernées au point de méconnaître l'article 72 de la Constitution.

VII.-

Il doit enfin être relevé, au soutien de la démonstration, que le tribunal administratif de Melun, par ordonnance n° 2201151 en date du 3 mars 2022, a transmis au Conseil d'État une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 47 de la loi du 6 août 2019, aux motifs que « *le moyen tiré de ce que [cette disposition] porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe de libre administration des collectivités territoriales, pose une question qui n'est pas dépourvue de caractère sérieux* ». Le souci de cohérence de la jurisprudence qui anime les juridictions administratives milite donc, en sus des arguments exposés plus haut, en faveur de la conclusion selon laquelle les conditions de transmission de la présente question prioritaire de constitutionnalité sont remplies. Il en va d'autant plus fort que la présente question prioritaire de constitutionnalité est soulevée par la commune de France marquée par les plus fortes spécificités, ce qui invite à ce qu'elle puisse faire valoir ses arguments dans le débat de constitutionnalité qui va s'ouvrir devant le Conseil d'État.

En définitive, la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune exposante respecte pleinement les conditions fixées par

l'article 23-2 de l'ordonnance *portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*, ce qui justifie sa transmission au Conseil d'État ou, à tout le moins, de faire application des dispositions de l'article R. 771-6 du code de justice administrative et de différer la décision sur le fond jusqu'à ce que le Conseil d'État ou, le cas échéant, le Conseil constitutionnel se soit prononcé sur la QPC transmise par le tribunal administratif de Melun au Conseil d'État.

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin même d'office, l'exposante conclue qu'il plaise au tribunal administratif de Paris :

- **TRANSMETTRE** au Conseil d'État la question de la conformité de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* aux droits et libertés garantis par l'article 61-1 de la Constitution, et plus spécialement au principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti par l'article 72 de la Constitution ou, s'il décide de faire application de l'article R. 771-6 du code de justice administrative, de **DIFFÉRER** sa décision sur le fond jusqu'à ce que le Conseil d'État ou, le cas échéant, le Conseil constitutionnel se soit prononcé sur la question prioritaire de constitutionnalité transmise par le tribunal administratif de Melun au Conseil d'État.

Production :

1. Ordonnance n° 2201151, en date du 3 mars 2022, du tribunal administratif de Melun

SCP FOUSSARD-FROGER
Avocat au Conseil d'État