

Conseil constitutionnel

Décision n° 2022-1007 QPC du 5 août 2022

NOR : CSCX2223453S

(SYNDICAT NATIONAL DE L'ENSEIGNEMENT ACTION ET DÉMOCRATIE)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 juin 2022 par le Conseil d'Etat (décision n° 460759 du 1^{er} juin 2022), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour le syndicat national de l'enseignement action et démocratie par M^e Benoît Jorion, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-1007 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 14 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et de l'article L. 216-1 du code général de la fonction publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de 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 ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
- l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique ;
- 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 le syndicat requérant par Me Jorion, enregistrées le 24 juin 2022 ;
- les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées par le syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour le syndicat requérant par Me Jorion, enregistrées le 8 juillet 2022 ;
- les secondes observations en intervention présentées par le syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur, enregistrées le 11 juillet 2022 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu M^e Jorion pour le syndicat requérant et M. Antoine Pavageau, désigné par la Première ministre, à l'audience publique du 26 juillet 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. L'article 14 *bis* de la loi du 11 janvier 1984 mentionnée ci-dessus, dans sa rédaction issue de la loi du 6 août 2019 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les agents peuvent choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables prises au titre des articles 26, 58 et 60. À leur demande, les éléments relatifs à leur situation individuelle au regard de la réglementation en vigueur et des lignes directrices de gestion leur sont communiqués » ;

2. L'article L. 216-1 du code général de la fonction publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 24 novembre 2021 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Les agents de l'Etat peuvent choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles qui leur sont défavorables relatives aux mutations, à l'avancement de grade et à la promotion interne. Sur leur demande, les éléments relatifs à leur situation individuelle au regard de la réglementation en vigueur et des lignes directrices de gestion leur sont communiqués » ;

3. Le syndicat requérant, rejoint par la partie intervenante, reproche à ces dispositions d'interdire aux organisations syndicales non représentatives d'assister les agents de l'Etat dans l'exercice d'un recours administratif contre certaines décisions individuelles défavorables. Il en résulterait deux différences de

traitement injustifiées, d'une part, entre les organisations syndicales représentatives et les organisations syndicales non représentatives et, d'autre part, entre les agents, selon qu'ils sont ou non adhérents d'une organisation syndicale représentative ;

4. Le syndicat requérant et la partie intervenante soutiennent également que, en limitant leurs missions, ces dispositions rendraient moins attractive l'adhésion aux organisations syndicales non représentatives. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté syndicale ;
5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le mot « *représentative* » figurant à la première phrase de l'article 14 *bis* de la loi du 11 janvier 1984 et à la première phrase de l'article L. 216-1 du code général de la fonction publique ;

– **Sur le fond :**

6. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». 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 ;
7. En application de l'article 14 *bis* de la loi du 11 janvier 1984, dans sa rédaction applicable du 8 août 2019 au 1^{er} mars 2022, et de l'article L. 216-1 du code général de la fonction publique, dans sa rédaction en vigueur depuis cette dernière date, un agent de l'Etat a la possibilité de se faire assister par un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de son choix pour exercer un recours administratif contre une décision individuelle qui lui est défavorable en matière d'avancement de grade, de promotion interne ou de mutation ;
8. Les dispositions contestées, en réservant la possibilité de désigner un représentant aux fins d'assister l'agent dans l'exercice d'un tel recours aux seules organisations syndicales représentatives, établissent une différence de traitement entre ces organisations et les organisations syndicales non représentatives ;
9. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu permettre à l'agent d'être assisté pour l'exercice d'un recours administratif contre certaines décisions individuelles défavorables. Toutefois, le caractère représentatif ou non d'une organisation syndicale ne détermine pas la capacité du représentant qu'elle a désigné à assurer l'assistance de l'agent dans ce cadre. Dès lors, la différence de traitement est sans rapport avec l'objet de la loi ;
10. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi. Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution ;

– **Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :**

11. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières ;
12. En premier lieu, d'une part, les dispositions de l'article 14 *bis* de la loi du 11 janvier 1984, dans leur rédaction contestée, ne sont plus en vigueur. D'autre part, aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article L. 216-1 du code général de la fonction publique. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision ;
13. En second lieu, la déclaration d'inconstitutionnalité est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication de la présente décision ;

Le Conseil constitutionnel décide :

Art. 1^{er}. – Le mot « *représentative* » figurant à la première phrase de l'article 14 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et à la première phrase de l'article L. 216-1 du code général de la fonction publique, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, est contraire à la Constitution.

Art. 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 12 et 13 de cette décision.

Art. 3. – 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 4 août 2022, où siégeaient : M. Alain JUPPÉ exerçant les fonctions de Président, Mmes Jacqueline GOURAULT, Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 5 août 2022.