



Commentaire

Décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022

Commune de Bonneuil-sur-Marne et autres

(Suppression des régimes de temps de travail dérogeant à la durée de droit commun dans la fonction publique territoriale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1^{er} juin 2022 par le Conseil d'État (décision n^{os} 462193, 462194, 462195 et 462196 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Bonneuil-sur-Marne et trois autres communes¹, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Dans sa décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de cet article conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – L'application de la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et la possibilité initialement accordée aux collectivités de maintenir des régimes de travail dérogatoires

En 2000, après avoir engagé la réforme des « 35 heures » dans le secteur privé², le Gouvernement a entendu mettre en œuvre la réforme de la réduction du temps de travail dans la fonction publique selon un cadre général commun aux trois versants de la fonction publique. À l'instar de la réforme engagée dans le secteur privé quelques mois auparavant, la baisse du volume horaire de travail des agents publics devait favoriser des recrutements supplémentaires au sein des administrations publiques.

¹ Les communes de Fontenay-sous-Bois, d'Ivry-sur-Seine et de Vitry-sur-Seine.

² Lois n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail et n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

* Cette réforme s'est traduite, dans la fonction publique de l'État, par l'adoption du décret du 25 août 2000³ prévoyant que, dans les services et établissements de l'État, la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine (contre 39 heures auparavant) et que le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum⁴ (durée portée à 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2005 en raison de l'instauration d'une « *journée de solidarité* »⁵).

A également été prévue la possibilité de réduire, sous certaines conditions, cette durée annuelle du travail « *pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux* »⁶.

Ce même décret a par ailleurs fixé les garanties minimales relatives au temps de travail (durée hebdomadaire maximale de 48 heures, durée quotidienne maximale de 10 heures, *etc.*)⁷ et prévu que le travail devait être organisé selon des périodes de référence – dénommées cycles de travail –, à l'intérieur desquels les horaires de travail sont définis⁸.

* S'agissant de la fonction publique territoriale, le Gouvernement a estimé que, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, il était nécessaire d'adopter une disposition législative pour étendre la réforme du temps de travail aux agents des collectivités territoriales. Ce fut l'objet de l'introduction, au sein de la loi du 26 janvier 1984 fixant les règles statutaires des fonctionnaires territoriaux⁹, d'un nouvel article 7-1 par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001¹⁰.

Si, jusqu'alors, aucune disposition législative ou réglementaire n'établissait formellement la compétence des organes délibérants des collectivités territoriales

³ 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.

⁴ Article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 25 août 2000 précité.

⁵ Décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 pris pour l'application, au sein de la fonction publique, de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁶ Article 1^{er}, alinéa 3, du décret du 25 août 2000 précité.

⁷ Article 3, alinéa 2, du décret du 25 août 2000 précité.

⁸ Article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 25 août 2000 précité.

⁹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁰ 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.

pour fixer le temps de travail de leurs agents, cette compétence ne faisait guère de doute en l'état de la jurisprudence du Conseil d'État¹¹.

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi à l'origine du nouvel article 7-1 du statut de la fonction publique territoriale relevait que l'absence de textes législatifs ou réglementaires avait conduit à la mise en place de pratiques extrêmement diverses selon les collectivités, même si un certain nombre d'entre elles avaient déjà adopté des délibérations fixant une quotité de temps de travail hebdomadaire de trente-cinq heures.

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée a ainsi eu pour objet de poser « *le principe que les fonctionnaires territoriaux se verront appliquer les mêmes dispositions que celles concernant les agents de l'État* » en fixant « *un cadre homogène, qui garantira l'effectivité de la réduction du temps de travail pour les personnels territoriaux de la même manière qu'au sein de la fonction publique de l'État, tout en laissant une latitude importante aux collectivités locales quant aux modalités* »¹².

À cet effet, son premier alinéa a prévu que « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et [des établissements publics en relevant] sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements* »¹³.

Il résulte des travaux parlementaires que, par cette formulation, le législateur a cherché, d'une part, à assurer le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, en consacrant la compétence de ces dernières pour organiser le temps de travail de leurs agents et en leur reconnaissant une marge d'action pour aménager et réduire le temps de travail dans leurs services dans le cadre fixé par la loi¹⁴. D'autre part, il a transposé en ce domaine l'exigence de

¹¹ Se prononçant sur la répartition des compétences entre les instances communales, le Conseil d'État avait jugé, à plusieurs reprises, qu'il appartient au conseil municipal de régler l'organisation des services municipaux et notamment de fixer la durée hebdomadaire du travail du personnel communal (par exemple, CE, 28 juillet 1989, *Commune de Sainte-Marie*, n° 72170 ; 10 octobre 1990, *Commune de Montereau-Fault-Yonne*, n° 63761). Le Conseil d'État a par la suite confirmé que les collectivités territoriales et leurs établissements publics détenaient déjà une telle compétence avant la création de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée par la loi du 3 janvier 2001, qui a eu pour seul objet d'en encadrer l'exercice (CE, 19 décembre 2007, *Centre communal d'action sociale de l'Aiguillon-sur-Mer*, n° 196745). Voir sur ce point Marie-Christine de Montecler, « Régime d'équivalence et compétence de l'organe délibérant », *AJDA*, 2008, p. 711.

¹² Étude d'impact du projet de loi relatif 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, déposé au Sénat le 12 octobre 2000.

¹³ Depuis le 1^{er} mars 2022, cette règle figure à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique.

¹⁴ En ce sens, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Yves Caullet, a pu souligner que « *cet article, tout en respectant la libre administration des collectivités locales, fixe dans la loi, et*

parité entre les fonctions publiques, qui s'appliquait jusque-là pour la question du régime indemnitaire des agents territoriaux¹⁵, et qui implique qu'un fonctionnaire territorial ne peut pas bénéficier d'un régime indemnitaire plus favorable que celui bénéficiant à un fonctionnaire de l'État exerçant des missions équivalentes.

Afin d'assurer la mise en œuvre de ce nouvel article 7-1, le décret du 12 juillet 2001¹⁶, pris pour son application, a rendu applicables aux agents territoriaux les règles de la fonction publique de l'État relatives au temps de travail, en posant en principe que ces règles « *sont déterminées dans les conditions prévues par le décret du 25 août 2000* » précité¹⁷. Par l'effet de ce renvoi, les agents territoriaux ont été soumis à la durée annuelle de 1 607 heures de travail effectif par an, sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels, un forfait annuel de 8 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire.

Le décret du 12 juillet 2001 précité a cependant adapté certaines règles applicables à l'État pour tenir compte de l'organisation des collectivités. Ainsi, c'est à l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement qu'est confiée la compétence pour réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail « *pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux* »¹⁸. C'est également à cette instance collégiale que revient la compétence pour déterminer les conditions de mise en place des cycles de travail ou décider l'instauration d'un dispositif d'horaires variables¹⁹.

Ces dispositions ont été rendues applicables à l'échelon territorial à compter du 1^{er} janvier 2002, soit à la même date que celles du décret du 25 août 2000 concernant les agents de l'État.

* Tout en cherchant ainsi à unifier les règles sur la durée de travail entre les agents de l'État et les agents territoriaux, la loi du 3 janvier 2001 précitée a accompagné cette réforme d'une disposition particulière autorisant les collectivités territoriales à maintenir en application les régimes de travail qu'elles avaient déjà mis en place.

c'est normal, un cadre à l'intérieur duquel les collectivités locales trouveront les meilleurs moyens de s'engager dans cette utile réforme » (compte-rendu des débats, 3^e séance du jeudi 30 novembre 2000).

¹⁵ Selon le premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

¹⁶ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

¹⁷ Article 1^{er} du décret du 12 juillet 2001 précité.

¹⁸ *Ibidem.*, article 2. Cette dérogation est utilisée notamment pour les agents des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

¹⁹ *Ibidem.*, articles 4 et 6.

Ce fut l'objet des dispositions du second alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée – figurant, depuis 2007, au troisième (et dernier) alinéa du même article ²⁰ – qui dispose : « *Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 ... peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial. Elle est issue d'un amendement du Gouvernement, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale²¹. Selon M. Michel Sapin, alors ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, il s'agissait d'éviter aux collectivités qui avaient déjà mis en œuvre – parfois depuis de nombreuses années – un régime d'aménagement et de réduction du temps de travail sur la base d'accords locaux, d'être contraintes de renégocier ces accords du fait de l'adoption de la loi.

Le ministre relevait à cet égard : « *La question qui se pose est de savoir comment ce qui a déjà été fait dans certaines collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre légal que nous sommes aujourd'hui en train de définir. Je n'ai pas beaucoup d'inquiétude, parce que, pour avoir étudié les choses, je ne crois pas que les disparités soient énormes, mais je ne voudrais pas que, dans l'avenir, tel ou tel contrôle de légalité ou tel ou tel contrôle financier trouve que la manière dont la réduction du temps de travail a été mise en œuvre depuis cinq ans dans telle collectivité territoriale n'est pas tout à fait conforme aux textes applicables à la fonction publique de l'État. On aboutirait à des contentieux inutiles* »²².

Il s'agissait donc de « *donner une base légale à l'ensemble des accords ARTT déjà intervenus dans les 10 000 collectivités territoriales [correspondant selon le ministre à 40 % des personnels concernés]* »²³.

Le bénéfice de cette dérogation a été limité aux régimes de travail établis antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée²⁴ et soumis à deux conditions : d'une part, l'organe délibérant de la collectivité doit

²⁰ La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a inséré un nouvel alinéa à l'article 7-1 concernant notamment la détermination des conditions de mise en place du compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

²¹ Amendement n° 14 rectifié, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale (compte-rendu des débats, 3^e séance du jeudi 30 novembre 2000).

²² Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 3^e séance du jeudi 30 novembre 2000.

²³ *Idem*.

²⁴ C'est ce qu'a rappelé le juge administratif dans plusieurs décisions (voir, par exemple, cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2004, *Département des Hauts-de-Seine*, n° 03PA03671).

se prononcer « *par décision expresse* » sur le maintien en application de ce régime de travail dérogatoire ; d'autre part, ce régime ne peut être maintenu s'il contient des règles contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail.

* Dans le cadre ainsi défini, la durée réglementaire de 1 607 heures annuelles de travail prévue pour les agents de l'État constitue à la fois un plancher et un plafond pour les collectivités territoriales, comme a été amené à le préciser le Conseil d'État²⁵.

D'un côté, en effet, l'organe délibérant d'une collectivité ne peut diminuer la durée annuelle de travail des agents territoriaux et passer, ainsi, sous le seuil des trente-cinq heures hebdomadaires (hors les cas de maintien en vigueur d'un régime de travail dérogatoire et de sujétions particulières liées à la nature des missions telles que prévues par le décret du 12 juillet 2001 précité).

De l'autre, si une collectivité n'est pas tenue de limiter la durée *hebdomadaire* du travail effectif à 35 heures, c'est à la condition que la durée *annuelle* de 1 607 heures maximum soit respectée²⁶.

2. – L'obligation de supprimer les régimes de travail maintenus à titre dérogatoire (les dispositions objet de la décision commentée)

* En 2016, deux rapports²⁷ remis aux pouvoirs publics respectivement par le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et par la Cour des comptes firent le constat que la durée annuelle du travail effectif des agents territoriaux était, en moyenne, inférieure à la durée réglementaire de 1607 heures²⁸.

²⁵ CE, 9 octobre 2002, n° 238461, *Fédération nationale interco CFDT* ; 21 juin 2021, n° 437768.

²⁶ Une collectivité peut, par exemple, décider de définir un cycle de travail hebdomadaire de 37 heures, faisant ainsi bénéficier les agents territoriaux qui y sont soumis de douze jours de repos (jours dit d'ARTT) qui s'ajoutent à leurs droits à congés annuels. Voir, par exemple, cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2004, n° 03PA03671 précité ; cour administrative d'appel de Marseille, 11 septembre 2006, n° 04MA02084 (à propos du jour de congé accordés aux agents de la commune de Nice à l'occasion des festivités du Mardi gras).

²⁷ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, mai 2016 ; Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

²⁸ Cette durée a été évaluée à 1 578 heures (soit - 1,8 %) selon le rapport précité de Philippe Laurent et à 1 562 heures (soit - 2,8 %) par la Cour des comptes. La Cour des comptes établissait notamment ce constat à l'aune des jours de congés supplémentaires octroyés par les autorités exécutives locales hors du cadre réglementaire ou légal, à l'occasion de ponts ou de fêtes locales. Elle estimait sur ce point que « (c)es minorations du temps de travail amputent le potentiel disponible pour assurer les services publics locaux. Elles renchérissent le coût unitaire de l'heure ou du jour travaillé. La suppression des jours de congés non réglementaires devrait permettre soit d'améliorer la qualité de services offerts les jours concernés (extension des capacités d'accueil du public), soit d'éviter le report dans le temps de la charge de travail non accomplie (instruction de dossiers, travaux en régie, etc.). Elle peut donc réduire le recours aux heures supplémentaires, facteur de surcoûts ». (Cour des comptes, rapport précité, p. 176 et suivantes).

S'agissant plus particulièrement du maintien des régimes de travail dérogatoires antérieurs à la loi du 3 janvier 2001 précitée, la Cour des comptes relevait que « *si l'existence d'une souplesse d'organisation des cycles de travail et l'octroi de dérogations pour sujétions particulières se justifient, le maintien de régimes de travail inférieurs à la durée réglementaire et s'appliquant à tous les agents, source d'inégalités entre collectivités, n'est pas fondé. Il conviendrait donc de supprimer la possibilité de maintenir des régimes antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 3 janvier 2001, ce qui implique de revoir l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 afin de limiter strictement les dérogations aux situations de pénibilité au travail* »²⁹.

En 2017, une circulaire de la ministre de la fonction publique a invité en conséquence les collectivités ayant décidé de maintenir l'application de régimes de travail dérogatoires à s'interroger sur ce choix, insistant sur le fait que : « *cette faculté doit pouvoir être réexaminée au regard de l'évolution des besoins des usagers et des agents eux-mêmes. Les collectivités territoriales concernées – certaines d'entre elles ont d'ores et déjà engagé cette démarche – pourront revoir les dérogations existantes, dès lors que la démarche est conduite dans le respect du dialogue social avec les représentants des personnels* »³⁰.

* En 2019, le Gouvernement a décidé de mettre fin à cette dérogation. Sa suppression a été inscrite dans le projet de loi de transformation de la fonction publique, dont l'exposé des motifs précisait qu'elle devait « *permet[tre] une harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique territoriale* »³¹.

L'étude d'impact justifiait cette suppression par le fait que, « *Combinée à l'existence de cycles particuliers justifiés par des sujétions spéciales (travail de nuit, le dimanche et en horaires décalés, travaux pénibles ou dangereux, etc.), cette dérogation a pour conséquences un temps de travail effectif moyen, dans la fonction publique territoriale, inférieur aux 1 607 h annuelles* ». Suivant la recommandation du rapport de la Cour des comptes, elle faisait valoir que, contrairement aux régimes de travail spécifiques fondés sur des sujétions liées à la nature des missions, « *le maintien d'accords antérieurs dérogeant à la durée réglementaire de travail, source d'inégalités entre collectivités, n'apparaît plus objectivement fondé* ».

²⁹ *Ibidem*, p. 178. Le rapport établi en 2016 par M. Philippe Laurent observait également que, dans un certain nombre de cas, le maintien des régimes antérieurs plus favorables s'était effectué sans délibération de la collectivité, de sorte que ces régimes de travail « maintenus » étaient irréguliers. Il recommandait lui aussi de mettre fin au maintien de ces régimes dérogatoires (voir en ce sens la recommandation n° 6 du rapport précité, p. 28).

³⁰ Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique (NOR : RDFS1710891C).

³¹ Exposé des motifs du projet de loi n° 1802 de transformation de la fonction publique, déposé à l'Assemblée nationale le 27 mars 2019.

Afin de tenir compte des spécificités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, l'étude ajoutait que, plutôt que d'opter pour une date d'abrogation fixe pour l'ensemble de ces collectivités, « *le Gouvernement a choisi de laisser aux collectivités concernées par l'abrogation d'un régime dérogatoire un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes* ». Il était précisé qu'à l'issue de cette période transitoire, « *les délibérations instaurant ces régimes dérogatoires seront dépourvues de base légale et seront frappées de caducité. En l'absence de nouvelle délibération relative au temps de travail, la durée réglementaire de travail sera applicable de plein droit* ».

L'étude d'impact insistait par ailleurs sur le fait que « *les collectivités conservent la possibilité de définir, par délibération, des régimes de travail spécifiques en application des dispositions de l'article 7-1 précité, tels qu'un dispositif d'annualisation du temps de travail ou de réduction de la durée du travail pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions (horaires atypiques, métiers soumis à une forte pénibilité...)* ».

* L'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée (**les dispositions objet de la décision commentée**) a supprimé la possibilité pour les collectivités territoriales de maintenir certains régimes de travail dérogeant à la durée de travail de droit commun.

Ainsi, le paragraphe I de cet article a imposé aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ayant maintenu un régime de travail dérogatoire mis en place antérieurement à la publication de la loi du 3 janvier 2001 précitée d'adopter une nouvelle délibération afin de se mettre en conformité avec les règles de droit commun du temps de travail.

Il leur a laissé, pour ce faire, un délai d'un an à compter du renouvellement général de leurs assemblées délibérantes, soit au plus tard en mars ou juin 2021 pour le bloc communal (les élections municipales s'étant déroulées entre mars et juin 2020 du fait de l'épidémie de covid-19) et en juin 2022 pour les départements et régions (le renouvellement des conseils départementaux et régionaux ayant eu lieu en juin 2021)³². Il s'agissait, avec ce délai, d'aménager un temps suffisant de négociation entre les collectivités territoriales concernées et les représentants du personnel, les délibérations relatives au temps de travail devant faire l'objet d'un avis des instances de dialogue social³³.

³² Une précision a été apportée lors des débats sur le point de départ du délai d'un an afin de tenir compte de la situation spécifique de certains établissements publics tels que, par exemple, le centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion et les syndicats mixtes dits ouverts (2° du paragraphe I de l'article 47).

³³ En effet, conformément à l'article 4 du décret du 12 juillet 2001 précité, « *l'organe délibérant de la collectivité territoriale détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail* ».

Une date limite a néanmoins été fixée pour la mise en application des nouvelles règles par les collectivités concernées, qui doit intervenir « *au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition* » (soit le 1^{er} janvier 2022 ou 2023 selon la catégorie de collectivité concernée).

Le paragraphe II de l'article 47 a prévu que cette date est également celle à compter de laquelle est abrogé le troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée qui prévoyait la possibilité de maintenir ces régimes dérogatoires.

Le paragraphe III de l'article 47 a adapté certaines références figurant à l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 précitée pour rendre applicables aux agents contractuels des collectivités les dispositions de l'article 7-1, ainsi modifié, relatives au temps de travail.

* En pratique, pour certaines collectivités, cette réforme a essentiellement consisté à supprimer les congés dits « extra-légaux » (jour du maire ou du président, congés préretraite, *etc.*) qui avaient pour effet mécanique de placer le temps de travail effectif des agents en deçà du plancher des 1 607 heures annuelles.

En revanche, d'autres collectivités ont refusé de se conformer à ces nouvelles dispositions. À l'expiration du délai imparti aux communes, les préfets territorialement compétents ont donc saisi le juge administratif afin que celles-ci soient contraintes d'y procéder dans les plus brefs délais.

B. – Origine de la QPC et question posée

À la suite du refus des maires des communes de Bonneuil-sur-Marne, de Fontenay-sous-Bois, d'Ivry-sur-Seine et de Vitry-sur-Seine de soumettre à leur conseil municipal une délibération tendant à redéfinir le régime de travail de leurs agents, maintenu en application à titre dérogatoire sur le fondement du troisième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, la préfète du Val-de-Marne avait saisi le juge des référés du tribunal administratif de Melun par une requête en date du 3 février 2022 afin, d'une part, qu'il ordonne la suspension de ces décisions et, d'autre part, qu'il enjoigne aux maires de ces communes de respecter les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée leur imposant d'adopter la délibération correspondante et de la lui transmettre dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance.

À l'occasion de ces litiges, ces communes avaient, chacune, soulevé une QPC à l'encontre de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée, soutenant que ces

dispositions portaient atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle.

Par quatre ordonnances du 3 mars 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Melun avait transmis au Conseil d'État ces questions après avoir relevé qu'elles n'étaient pas dépourvues de caractère sérieux³⁴.

Par sa décision du 1^{er} juin 2022 précitée, le Conseil d'État avait joint les quatre affaires et avait renvoyé au Conseil constitutionnel la présente QPC après avoir jugé que « *Le moyen tiré de ce [que les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019] portent à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifierait aucun motif d'intérêt général soulève une question qui peut être regardée comme nouvelle au sens de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* Les communes requérantes, rejointes par les communes intervenantes³⁵, reprochaient à ces dispositions d'obliger les collectivités territoriales, qui avaient été autorisées à maintenir des régimes de temps de travail dérogatoires sur le fondement de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, à définir désormais les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État. Elles soutenaient que, faute d'être justifiées par un objectif d'intérêt général, les dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée méconnaissaient le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Les communes requérantes et intervenantes soutenaient également que ces dispositions portaient une atteinte injustifiée à l'économie des contrats de travail conclus par les collectivités territoriales avec leurs agents contractuels, en méconnaissance de la liberté contractuelle.

* Dans la mesure où les griefs des communes requérantes se concentraient sur le principe même de l'obligation qui leur était faite de redéfinir les régimes de temps de travail qu'elles avaient pu maintenir par dérogation aux règles de droit commun, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 précitée qui était à l'origine de cette obligation (paragr. 4).

³⁴ Le juge des référés avait également suspendu les décisions par lesquelles les maires de ces communes avaient refusé d'appliquer les dispositions légales en matière de temps de travail des agents et leur avait enjoint de mettre leur conseil municipal à même d'adopter les délibérations relatives au temps de travail de leurs agents dans un délai de quatre mois.

³⁵ Il s'agit des communes de Stains, Noisy-le-Sec, Bobigny, Montreuil-sous-Bois et de la Ville de Paris.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de libre administration des collectivités territoriales

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979³⁶.

Il découle de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi détermine les principes fondamentaux ... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* », ainsi que de l'inscription, renforcée depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, de ce principe au troisième alinéa de l'article 72 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Ce principe figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dont la méconnaissance peut être sanctionnée dans le cadre de la procédure de la QPC³⁷.

Ses contours ont été définis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement autour de quelques grandes conditions telles que l'existence d'un conseil élu³⁸, l'autonomie financière³⁹, la liberté contractuelle⁴⁰ et l'existence d'attributions effectives⁴¹.

Lorsqu'il est saisi d'un grief tiré de la méconnaissance de ce principe, le Conseil constitutionnel s'assure d'abord qu'il est opérant en s'attachant à la portée exacte des dispositions législatives contestées sur les collectivités et leurs compétences. La question est alors de savoir si ces dispositions affectent la libre administration de ces collectivités.

Par exemple, dans sa décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, le Conseil était saisi de dispositions qui prévoyaient notamment que les collectivités locales ont la faculté, le cas échéant par la voie d'une convention écrite, de mettre des locaux

³⁶ Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État*, cons. 9.

³⁷ Décisions n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4, et n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 6 et 8.

³⁸ Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, cons. 2.

³⁹ Décisions nos 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, cons. 14 et 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 19 et 20.

⁴⁰ Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 28 à 31.

⁴¹ Voir par exemple, sur ce dernier point, la décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, *Commune de Ploudiry (Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale)*.

à la disposition d'organisations syndicales, à titre gratuit ou onéreux. Il a jugé que ces dispositions « *ne créent aucune obligation susceptible de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales* »⁴². Le grief a donc été écarté.

* De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge 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 ou les soumettre à des interdictions, 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* »⁴³.

Le juge constitutionnel opère cependant un contrôle restreint et ne censure que les atteintes disproportionnées ou les restrictions excessives de la marge d'appréciation des collectivités territoriales.

* Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, à quelques reprises, de contrôler la conformité à ce principe de dispositions relatives aux agents publics de ces collectivités (fonctionnaires et contractuels).

Dans sa décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel était saisi de la loi statutaire relative à la fonction publique territoriale. Il a, à cette occasion, jugé conformes à la Constitution plusieurs dispositions de cette loi auxquelles il était reproché de restreindre la marge d'appréciation des collectivités territoriales en la matière.

Étaient en particulier critiquées les dispositions imposant une affiliation obligatoire aux centres de gestion et l'encadrement des conditions de recrutement des agents contractuels.

Le Conseil a relevé que, « *en vue d'instituer des garanties statutaires communes à l'ensemble des agents des collectivités territoriales* », la loi pouvait attribuer compétence à des centres de gestion composés d'élus de ces collectivités pour effectuer des tâches de recrutement et de gestion de leurs personnels et qu'elle « *pouvait rendre obligatoire, sous certaines conditions, l'affiliation de collectivités à ces centres, dès lors que l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination*

⁴² Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 16.

⁴³ Voir en dernier lieu la décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022, *Fédération nationale des collectivités de compostage et autres (Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets)*, paragr. 9.

aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle ; que l'autorité territoriale n'est privée en outre d'aucun droit de recours contre les actes des centres de gestion ; qu'elle recrute directement les personnels de direction en vertu de l'article 47 et le ou les collaborateurs dont chacune dispose aux termes du premier alinéa de l'article 110 »⁴⁴.

De ces éléments, le Conseil constitutionnel a déduit que *« les limitations de recrutement d'agents non titulaires prévues par l'article 3 et l'obligation d'affiliation à des centres de gestion prévue par les articles 13 et suivants de la loi ne sont pas contraires à la Constitution »⁴⁵.*

Étaient également critiquées les dispositions qui, sous certaines conditions, imposent à la collectivité de participer à la rémunération d'un agent qui a été pris en charge par le centre de gestion à la suite du refus de cette collectivité de le recruter malgré la proposition du centre de gestion. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a jugé que *« l'institution des centres de gestion visant essentiellement à permettre le recrutement des personnels territoriaux par voie de concours, le nombre d'emplois mis au concours peut, sans violation d'aucune règle ni d'aucun principe de valeur constitutionnelle, correspondre à celui des emplois vacants, comme il en est dans la fonction publique de l'État ; que, dès lors, la loi pouvait garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale et prévoir les bases de répartition de la prise en charge de son traitement entre le centre de gestion et la ou les collectivités territoriales auxquelles l'agent aurait été proposé en vain »⁴⁶.*

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions de la loi précitée, considérant que la limitation apportée à la marge d'appréciation des collectivités territoriales était excessive lorsque :

– la loi ne se borne pas à prévoir, comme il lui est loisible de le faire, que les collectivités territoriales doivent prévenir les centres de gestion de leurs vacances d'emploi, mais sanctionne le manquement à cette obligation par la nullité des nominations effectuées par la collectivité en cause⁴⁷ ;

– sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé ce refus,

⁴⁴ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 5.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibidem.*, cons. 14.

⁴⁷ *Ibid.*, cons. 10.

la loi met à la charge de la collectivité territoriale plus de la moitié du traitement du fonctionnaire qu'elle a refusé de nommer⁴⁸ ;

– la loi permet à l'autorité réglementaire de subordonner le recrutement d'un collaborateur de cabinet à l'appartenance de la commune à une catégorie pour laquelle l'autorité réglementaire estimerait un tel recrutement justifié⁴⁹.

* Plus récemment, dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 précitée, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions qui instituaient un nouveau régime indemnitaire au sein de la fonction publique territoriale.

Tout en conservant la faculté pour ces collectivités de prévoir un régime indemnitaire tenant compte des conditions d'exercice des fonctions et de l'engagement professionnel des agents territoriaux, ces dispositions maintenaient l'obligation faite à ces collectivités, si elles instaurent un tel régime, de s'aligner sur le régime prévu le cas échéant par les services de l'État servant de référence. Ainsi, les dispositions contestées imposaient aux collectivités territoriales envisageant de mettre en place un tel régime de décomposer l'indemnité en deux parts distinctes si tel était déjà le cas dans lesdits services de l'État.

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette obligation était bien justifiée par un objectif d'intérêt général et que la contrainte imposée aux collectivités territoriales n'était pas disproportionnée.

Sur le premier point, il a constaté qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu « *contribuer à l'harmonisation des conditions de rémunération au sein des fonctions publiques étatique et territoriale et faciliter les mobilités en leur sein ou entre elles deux* »⁵⁰. En effet, ainsi que le rappelle le commentaire de la décision, le principe de parité, en fixant aux différentes collectivités le même point de référence, permet que leur régime indemnitaire soit structuré de la même manière, ce qui favorise les mobilités et évite de trop fortes disparités de régimes.

Sur le second point, le Conseil constitutionnel a considéré que, même sous la contrainte constituée par les dispositions contestées, la liberté de gestion des collectivités territoriales est largement préservée. Il a insisté, en ce sens, sur la marge d'appréciation des collectivités pour la mise en place d'un tel régime indemnitaire : celles « *qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire*

⁴⁸ *Ibid.*, cons. 15.

⁴⁹ *Ibid.*, cons. 19. Le Conseil constitutionnel précise toutefois qu'il était loisible « *au législateur de prévoir une réglementation ouvrant aux communes, notamment selon leur importance, la possibilité de recourir au recrutement d'un nombre plus ou moins grand des collaborateurs* » de cabinet.

⁵⁰ Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, *Commune de Ploudiry (Régime indemnitaire de la fonction publique territoriale)*, paragr. 7.

demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts »⁵¹. Il en a conclu que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas le principe de libre administration des collectivités territoriales.

B. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est d'abord attaché à répondre à la question de l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Après avoir rappelé les exigences qui s'imposent au législateur en la matière (paragr. 5 et 6), le Conseil constitutionnel a précisé l'objet des dispositions contestées.

Ainsi qu'il a été dit, ces dispositions ont mis fin à la faculté ouverte aux collectivités territoriales par le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée de maintenir en application pour leurs agents, sous certaines conditions, certains régimes de temps de travail dérogatoires.

Au regard de cet objet, le caractère opérant du grief tiré de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ne faisait pas de doute. En effet, l'obligation faite aux collectivités territoriales de fixer, par délibération, de nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables à ceux de l'État affecte leur compétence.

Le Conseil a dès lors examiné si cette obligation était bien justifiée par un motif d'intérêt général et si la contrainte imposée n'était pas disproportionnée.

Le Conseil constitutionnel s'est attaché, en premier lieu, à identifier l'objectif poursuivi par le législateur. Ainsi qu'il ressortait des travaux préparatoires de la loi du 6 août 2019 précitée, il a relevé que, « *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'État afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité* » (paragr. 9). Le Conseil a jugé que, ce faisant, le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général (même paragr.).

La décision commentée se situe en ce sens dans la droite ligne de la décision n° 2018-727 QPC précitée par laquelle le Conseil avait déjà reconnu le caractère

⁵¹ Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 précitée, paragr. 8.

d'intérêt général de l'objectif d'harmonisation poursuivi par la réforme du régime indemnitaire des agents territoriaux, en ce qu'elle visait notamment à faciliter leur mobilité (intra-fonction publique territoriale ou inter-fonctions publiques).

En second lieu, le Conseil s'est assuré que l'obligation faite aux collectivités concernées de redéfinir leurs règles d'organisation du temps de travail n'était pas disproportionnée à l'objectif ainsi poursuivi.

À cet égard, il a relevé que « *les dispositions contestées se bornent, en matière d'emploi, d'organisation du travail et de gestion de leurs personnels, à encadrer la compétence des collectivités territoriales pour fixer les règles relatives au temps de travail de leurs agents* » et que « *les collectivités territoriales qui avaient maintenu des régimes dérogatoires demeurent libres, comme les autres collectivités, de définir des régimes de travail spécifiques pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions de leurs agents* » (paragr. 10).

Même si ces dispositions ont pour conséquence d'obliger désormais les collectivités qui avaient maintenu des régimes dérogatoires à s'aligner sur le droit commun applicable au temps de travail, et ce faisant à se conformer aux limites prévues pour les agents de l'État, elles n'ont pour effet ni de remettre en cause la compétence qui leur est reconnue par la loi, ni de les priver de toute marge de manœuvre pour adapter le temps de travail de leurs agents.

C'est ainsi que, comme pour les agents de l'État, elles ont notamment la possibilité, en application du décret du 12 juillet 2001, pris en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, de réduire par délibération la durée annuelle du temps de travail pour tenir compte des sujétions liées notamment à la nature pénible ou dangereuse de certaines missions ou au travail de nuit.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil constitutionnel a jugé que le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales devait donc être écarté (paragr. 11).

* S'agissant pour finir du grief tiré de la méconnaissance du principe de la liberté contractuelle, le Conseil a considéré qu'il était en l'espèce inopérant dès lors que, « *en modifiant le cadre légal dans lequel sont placés les agents publics en matière de temps de travail, le législateur n'a pas porté atteinte à la liberté contractuelle* » (paragr. 12).

Le Conseil s'est placé sur ce point dans les pas de la jurisprudence du Conseil d'État, qui juge avec constance que, si les agents contractuels sont effectivement recrutés par un contrat, ils n'en sont pas moins placés à l'égard de leur

administration dans une situation légale et réglementaire⁵². À ce titre, la question de la détermination légale du temps de travail des agents ne relève pas de la liberté contractuelle des administrations ou de leurs agents, mais du cadre légal ou réglementaire.

Le législateur s'étant borné à modifier le cadre statutaire légal applicable au temps de travail des agents publics, le grief invoqué ne pouvait par conséquent qu'être écarté.

Après avoir relevé que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a donc déclarées conformes à la Constitution.

⁵² CE, 25 mai 1979, *Mme Rabut*, n^{os} 06436 et 06437. En conséquence, le Conseil d'État juge que les modifications apportées aux règles qui régissent l'emploi des agents contractuels sont en principe, et sauf dispositions contraires, applicables aux contrats en cours (CE, 19 novembre 2018, n^o 413492).