

Décision n° 351

du 7 mai 2015

concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 portant modification de la Loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires,

publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 433 du 17 juin 2015.

Résumé :

I. Dans les motifs de l'exception d'inconstitutionnalité, les auteurs de celle-ci font valoir essentiellement que tant l'Agence nationale de l'administration fiscale et la Brigade financière sont des institutions fondamentales de l'État, dès lors que ces autorités publiques agissent sous la tutelle du Gouvernement et, respectivement, du Ministère des Finances Publiques. En effet, l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 vise des institutions et des autorités publiques subordonnées au Gouvernement et au Ministère des Finances Publiques, autorités prévues aux articles 116-117 de la Constitution. La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle est aussi invoquée, concernant les institutions fondamentales de l'État. Ils estiment que la modification, par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, des dispositions de l'article 99, paragraphes (5) et (6) de la Loi n° 188/1999, affecte le statut des fonctionnaires et a comme résultat la violation de l'objet propre de réglementation de la loi, tel qu'il est défini à l'article 1, paragraphe (1), ce qui est irrecevable. Dès lors, conformément à la jurisprudence de l'instance constitutionnelle, une telle modification est contraire à l'article 1, paragraphe (5) de la Constitution, relatif à la qualité de la loi. Ils font valoir que, dans le même sens, l'article 52 de la Loi n° 24/2000 sur les règles de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 260 du 21 avril 2010, prévoit que les dispositions générales contiennent des dispositions qui guident l'ensemble de la réglementation, lui déterminent l'objet et les principes.

II. En procédant à l'examen de l'exception d'inconstitutionnalité, la Cour a retenu que la Loi n° 188/1999 était une loi spéciale régissant le régime général des rapports juridiques entre les fonctionnaires et l'État ou l'administration publique locale, par les autorités administratives autonomes ou par les autorités et les institutions publiques de l'administration publique centrale et locale, et vise à garantir un service public stable, professionnel, transparent, efficace et impartial, dans l'intérêt des citoyens, ainsi que des autorités et des institutions publiques de l'administration publique centrale et locale.

L'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, soumise au contrôle de constitutionnalité, modifie la Loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 365 du 29 mai 2007, telle que modifiée et complétée ultérieurement, introduisant l'institution de la réaffectation des fonctionnaires. En effet, selon l'exposé des motifs de celle-ci, le législateur, en partant de l'idée de la flexibilisation du marché de l'emploi, de l'assurance du personnel requis en fonction des besoins réels des différentes composantes du secteur budgétaire, a entendu réglementer l'institution de la réaffectation des fonctionnaires dont les fonctions ont cessé pour des raisons qui ne leur sont pas imputables, notamment si l'autorité ou l'institution publique réduit son personnel en raison de la réorganisation des institutions, par la réduction de postes occupés par des fonctionnaires.

La Cour a observé que l'article I, point 4 de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 modifiait l'article 99, paragraphes (5) et (6) de la Loi n° 188/1999, comme suit : « (5) Dans les cas prévus au paragraphe (1), points b), c) et e), au cours de la période de préavis, si au sein de l'autorité ou de l'institution publique il y a des fonctions publiques vacantes correspondantes, elle peut les mettre à la disposition des fonctionnaires.

(6) Dans les cas prévus au paragraphe (1), points a)-c) et e), s'il n'y a pas de fonctions publiques vacantes correspondantes au sein de l'autorité ou de l'institution publique, l'autorité ou l'institution publique peut demander à l'Agence nationale des fonctionnaires, durant la période de préavis, la liste des fonctions publiques vacantes. Lorsqu'il y a une fonction publique vacante correspondante, le fonctionnaire peut être transféré dans l'intérêt du service ou sur demande, sur la base de l'accord du directeur de l'autorité ou de l'institution publique où le transfert se réalise.

»

La Cour a retenu que l'article 99, paragraphes (5) et (6) de la Loi n° 188/1999, avant la modification par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, prévoyait ce qui suit :

« (5) Dans les cas prévus au paragraphe (1), points b), c) et e), au cours de la période de préavis, si au sein de l'autorité ou de l'institution publique il y a des fonctions publiques vacantes correspondantes, elle est tenue de les mettre à la disposition des fonctionnaires.

(6) Dans les cas prévus au paragraphe (1), points a) à c) et e), s'il n'y a pas de fonctions publiques vacantes correspondantes au sein de l'autorité ou de l'institution publique, l'autorité ou l'institution publique est tenue de demander à l'Agence nationale des fonctionnaires, durant la période de préavis, la liste des fonctions publiques vacantes. Lorsqu'il y a une fonction publique vacante correspondante, identifiée pendant la période de préavis, le fonctionnaire sera transféré dans l'intérêt du service ou sur demande. »

La Cour a observé que le paragraphe (1) de l'article 99 de la Loi n° 188/1999 auquel font référence les paragraphes (5) et (6) du même article, tant dans son ancienne que dans sa nouvelle forme, prévoyait que la personne ayant légalement le pouvoir de nomination dans la fonction publique allait ordonner la révocation de la fonction publique par acte administratif, qui allait être communiquée au fonctionnaire dans un délai de 5 jours ouvrables à partir de la délivrance, dans les cas suivants : a) l'autorité ou l'institution publique a cessé ses activités ou a été déplacée dans une autre localité et le fonctionnaire n'accepte pas de la suivre ; b) l'autorité ou l'institution publique réduit son personnel en raison de la réorganisation de l'activité, par une réduction du poste occupé par le fonctionnaire ; c) à la suite de l'acceptation de la demande de réintégration dans la fonction publique occupée par le fonctionnaire d'un fonctionnaire révoqué ou destitué illégalement ou pour des motifs non-fondés, à partir de la date à laquelle la décision de justice ordonnant la réintégration est restée définitive et irrévocable ; d) pour l'incompétence professionnelle, dans le cas de l'obtention du qualificatif « insatisfaisant » à l'évaluation des performances professionnelles individuelles ; e) le fonctionnaire ne remplit plus la condition énoncée à l'article 54, point g) ; f) l'état de santé physique et/ou psychique du fonctionnaire, constatée par décision des organes compétents d'expertise médicale, ne lui permet plus de remplir les attributions correspondantes de la fonction publique détenue ; g) à la suite du refus mal-fondé du haut fonctionnaire d'accepter la nomination dans les conditions de l'article 93, en ce sens qu'ils sont soumis à la mobilité en fonction et présentent de disponibilité aux nominations aux fonctions publiques.

D'autre part, la Cour a constaté que l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 consacrait la solution législative de la possibilité de la réaffectation des fonctionnaires dont les

rapports de travail ont cessé pour des raisons qui ne leur sont imputables et supprimait une garantie accordée à ceux-ci par la Loi n° 188/1999, lorsqu'ils sont révoqués de leurs fonctions pour des raisons non-imputables. En effet, l'obligation de l'autorité ou de l'institution publique de mettre à la disposition du fonctionnaire une fonction publique vacante correspondante si, au cours de la période de préavis, l'existence d'une telle fonction est constatée, ne devient, par l'effet de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 qu'une simple possibilité, soumise à son appréciation.

L'article 115, paragraphe (6) de la Loi fondamentale se réfère à la constitutionnalité extrinsèque de l'acte normatif et établit le régime particulier de l'ordonnance d'urgence. Ainsi, en ce qui concerne le domaine dans lequel l'ordonnance d'urgence peut réglementer, la Cour a constaté que le Gouvernement était tenu par les dispositions de l'article 115, paragraphe (6), en ce sens que les ordonnances d'urgence ne pouvaient être adoptées dans le domaine de lois constitutionnelles, ne sauraient compromettre le régime des institutions fondamentales de l'État, les droits, les libertés et les devoirs prévus par la Constitution, les droits de vote et ne sauraient viser des mesures de passage forcée des biens en propriété publique. Partant, les conditions imposées constituent de véritables limitations de la compétence attribuée au Gouvernement, l'ordonnance d'urgence ne pouvant pas être émise dans les domaines visés à l'article 115, paragraphe (6) de la Constitution dès lors que le Gouvernement n'a pas de légitimité constitutionnelle à cet égard (voir, en ce sens, la Décision n° 55, du 5 février 2014, précitée).

Dans sa jurisprudence, la Cour a établi qu'« il pouvait en être déduit que l'interdiction de l'adoption d'ordonnances d'urgence était totale et inconditionnelle lorsqu'elle indiquait qu'elles ne pouvaient être adoptées dans le domaine du droit constitutionnel et qu'elles ne pouvaient pas viser des mesures de passage forcé des biens en propriété publique. Dans les autres domaines prévus par le texte, les ordonnances d'urgence ne peuvent être adoptées que si elles affectent, ont des conséquences négatives, mais, en revanche, peuvent être adoptées si, par les réglementations qu'elles contiennent, elles ont des conséquences positives dans les domaines où elles interviennent ». Ensuite, la Cour a relevé que « le verbe affecter était susceptible de donner lieu à diverses interprétations, tout comme il ressort de certains dictionnaires. Du point de vue de la Cour, elle entend retenir seulement le sens juridique de la notion, sous différentes nuances, telles que : supprimer, porter atteinte, préjudicier, blesser, léser, entraîner des conséquences négatives » (voir,

en ce sens, la Décision n° 1189 du 6 novembre 2008, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 787 du 25 novembre 2008).

Or, sous les points critiqués par les auteurs de l'exception d'inconstitutionnalité, les dispositions de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 affectent le droit au travail du fonctionnaire, ainsi que son statut, tel qu'il est régi par la Loi n° 188/1999, loi qui constitue une valorisation des dispositions constitutionnelles de l'article 73, paragraphe (3), point j). En effet, les dispositions de l'article 99, paragraphes (5) et (6) de la Loi n° 188/1999, dans la version précédente, modifiées par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, instituaient une garantie de l'exercice du droit au travail, en prévoyant que, durant la période de préavis, si au sein de l'autorité ou de l'institution publique il y avait des fonctions publiques vacantes correspondantes, celle-ci avait l'obligation de les mettre à la disposition des fonctionnaires.

Quant à l'article 41 de la Constitution, concernant le travail et la protection sociale du travail, l'instance de contentieux constitutionnel retient que, dans sa jurisprudence - par exemple, par la Décision n° 1.221 du 12 novembre 2008, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 804 du 2 décembre 2008 – elle a établi *expressis verbis* que le droit au travail était un droit complexe, englobant aussi le droit au salaire, ainsi que le droit à la protection sociale du travail. Par conséquent, la Cour a retenu que toutes les composantes et les garanties du droit du travail devaient être instituées des règles impératives et non permissives, telles que celles instituées par l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, permettant à l'employeur, à son appréciation, de mettre à la disposition du fonctionnaire des fonctions publiques vacantes correspondantes. En tant que tel, ce droit complexe, bien que consacré au niveau constitutionnel, devient formel et illusoire.

En outre, la Cour a estimé que, par la Décision n° 414 du 14 avril 2010, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n° 291 du 4 mai 2010, avec référence au domaine de l'administration publique, elle a constaté « l'existence d'une manifeste instabilité législative, [...] ce qui remet aussi en question l'objectif de la Loi n° 188/1999, prévoyant expressément à son article 1, paragraphe (2) qu'il est représenté par la création d'un service public stable ».

Dans le contexte d'une certaine instabilité déjà créée par organisations et réorganisations institutionnelles, opérées toujours au moyen d'ordonnances d'urgence, l'acte normatif soumis au contrôle de constitutionnalité, à savoir l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013, supprime en pratique une garantie accordée par la loi au fonctionnaire révoqué de ses fonctions

pour des motifs non-imputables, à savoir celle de l'occupation par celui-ci d'une fonction publique vacante correspondante à sa formation. La nouvelle réglementation ne prévoit qu'une simple possibilité, à la discrétion exclusive de l'autorité ou de l'institution publique, de réintégrer le fonctionnaire révoqué des fonctions pour des raisons non-imputables, sans fixer des conditions ou des critères qui réalisent une minimale description en détail de la décision de cette entité. En conséquence, le fonctionnaire reste à la discrétion de l'autorité ou de l'institution publique, sans l'option de valoriser sa prérogative que la loi lui confère.

En conclusion, la Cour a constaté comme étant affecté négativement tant le droit au travail du fonctionnaire que le régime juridique de la fonction publique et, par conséquent, l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 contrevient aux dispositions des articles 115, paragraphe (6) de la Constitution.

Au vu de ce qui précède, ainsi que de l'objectif déclaré de la Loi n° 188/1999, à savoir de garantir un service public stable, professionnel, transparent, efficace et impartial, dans l'intérêt des citoyens, ainsi que des autorités et des institutions publiques de l'administration publique centrale et locale, la Cour a constaté que l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 portant modification de la Loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires était inconstitutionnelle dans son ensemble.

III. Pour les raisons exposées ci-dessus, à l'unanimité de voix, la Cour a fait droit à l'exception d'inconstitutionnalité et a constaté que les dispositions de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 82/2013 portant modification de la Loi n° 188/1999 sur le statut des fonctionnaires étaient inconstitutionnelles.