

Le Conseil constitutionnel retoque l'ouverture de la haute administration aux contractuels

5 SEPT. 2018, PAR PIERRE LABERRONDO

L'une des dispositions de la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, ouvrant le statut de certains emplois de direction des fonctions publiques de l'État, de la territoriale et de l'hospitalière, a été censurée par les sages de la Rue de Montpensier car jugée sans lien avec le texte initial du gouvernement. Un désaveu pour l'exécutif.

Un empressement coupable. Le Conseil constitutionnel a décidé de retoquer, dans une décision rendue le 4 septembre, l'une des dispositions phares de la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, votée cet été et portant sur la fonction publique : l'ouverture aux contractuels de certains emplois de direction des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, *via* les articles 111, 112 et 113 du texte. La saisine sur ce point avait été déposée par des députés de gauche, dont des socialistes.

“Introduites en première lecture, les dispositions des articles 111, 112 et 113 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, estiment les sages de la Rue de Montpensier à l'issue d'une séance de jugement présidée par Lionel Jospin. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.” Les articles 111, 112 et 113 de la loi sont, par voie de conséquence, censurés puisque le Conseil constitutionnel considère qu'il s'agit d'un cavalier législatif, c'est-à-dire de dispositions sans lien direct avec le texte originel ci-dessous (1). Pour le gouvernement d'Édouard Philippe, le désaveu est cinglant.

Victoire pour les syndicats

Dans sa défense devant le Conseil constitutionnel, l'exécutif macronien arguait au contraire d'un lien entre l'ajout de ces dispositions et le texte originel, qui assouplissait le régime juridique de la disponibilité pour favoriser les mobilités réalisées hors des administrations publiques par des fonctionnaires. Les sages de la Rue de Montpensier ne l'ont pas entendu de cette oreille. Pour les syndicats et les associations professionnelles, très hostiles à cette ouverture – notamment dans la territoriale –, c'est une victoire. Lors du débat parlementaire, ils ont tout tenté, *via* les députés et les sénateurs, pour combattre l'amendement.

Les syndicats, ainsi que certaines associations, estimaient que le gouvernement Philippe faisait montre de trop d'empressement sur ce sujet puisque l'ouverture du statut aux contractuels fait actuellement l'objet d'une négociation. Cette discussion, qui doit aboutir à un grand projet de loi prévu pour le premier semestre 2019 et pour l'ensemble de la fonction publique, bat encore son plein. Le gouvernement estimait, lui, que le cas de la haute fonction publique n'entraîne pas dans le champ de cette discussion. L'équipe Macron aura donc droit à une séance de rattrapage avec ce projet de loi et pourra y intégrer les mesures sur la haute administration retoquées ce 4 septembre. D'ici là, le lobbying ne devrait pas faiblir.

Ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement voit l'un de ses projets pour la haute fonction publique capoter en raison de la méthode, en l'occurrence celle du cavalier législatif. Le Conseil constitutionnel s'était déjà prononcé, le 12 mai 2011, en censurant un article de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit visant à supprimer le classement de sortie de l'ENA. Portée par l'équipe Sarkozy, la réforme avait été retoquée car il s'agissait là aussi d'un cavalier législatif. À l'époque, le gouvernement Fillon avait fait part de son intention de reprendre le dispositif dans le cadre d'un autre texte législatif, plus adapté. Mais il n'y est plus jamais parvenu, en raison d'un énorme travail de lobbying de la haute fonction publique.

Les emplois que le gouvernement a essayé d'ouvrir

Dans la haute fonction publique de l'État, très corsetée par le statut, étaient notamment visés les emplois de chef de service, de sous-directeur, d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État, les emplois de direction des établissements publics de l'État et les emplois de responsabilité des services déconcentrés. L'exécutif chiffrait le nombre de postes à 2 700 emplois et en aurait déterminé plus précisément la liste dans un décret. Indépendamment des plus hauts emplois à la décision du gouvernement (hors statut), pourvus, eux, en Conseil des ministres, certains autres postes moins élevés peuvent déjà être occupés par des contractuels, mais pour des cas très spécifiques et, au final, ultralimités.

Dans les deux autres versants, la territoriale et l'hospitalière, le recrutement de contractuels est déjà possible : il s'agissait donc de l'élargir. Dans l'hospitalière, devaient désormais être ouverts l'ensemble des emplois fonctionnels de directeur d'hôpital, en complément de ceux de chef d'établissement de ce versant de la fonction publique : 650 postes, en tout et pour tout. Même logique dans la territoriale. Le gouvernement voulait ouvrir l'ensemble des emplois fonctionnels de direction des collectivités et de leurs établissements, soit 7 000 emplois. À l'issue du débat parlementaire et après un fort lobbying du monde local, l'exécutif a consenti à une ouverture moins importante que celle envisagée, en "épargnant" les petites collectivités et en abaissant le seuil d'application aux échelons comptant au moins 40 000 habitants. Actuellement, seuls les emplois fonctionnels de direction des plus grandes collectivités (directeur général des services et directeur général des services techniques dans les régions et les départements, les communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants et directeur général adjoint des communes et des EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, directeur général de certains établissements publics définis par décret) sont ouverts au recrutement direct sous contrat.

(1) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2018-769-dc-du-4-septembre-2018-communiquede-presse>