

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

25 février 2022

L'article 8 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur renouvelle et précise, au niveau législatif certaines dérogations au statut général des fonctionnaires applicables aux agents occupant les emplois de préfet et de sous-préfet en matière de droit à la représentation, de droit syndical et de droit de grève.

Le projet de décret portant statut des emplois de préfets et de sous-préfets présenté à l'occasion de la séance du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat du 16 décembre 2021 prévoyait déjà, à l'instar des statuts particuliers du corps des préfets et du corps des sous-préfets, des dispositions permettant de déroger, pour ces emplois, à l'application du droit de grève, du droit à la participation et du droit syndical.

Les dispositions relatives aux dérogations au droit syndical et au droit à la participation ont toutefois été retirées du projet de décret suite à son examen au Conseil d'Etat pour des motifs portant principalement sur leur caractère trop général et absolu au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a rappelé, dans l'arrêt *Matelly c/ France* le 02 octobre 2014, que si la liberté d'association (en l'espèce des militaires) peut faire l'objet de restrictions légitimes, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte une atteinte prohibée par la convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, le contentieux engagé devant le Conseil d'Etat relatif à l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, et concernant notamment la base juridique de ces dérogations (article 10 de l'ordonnance) conduit le Gouvernement à souhaiter sécuriser ces dispositions par une disposition de nature législative, au regard de la protection constitutionnelle dont bénéficie ce droit, le conseil constitutionnel ayant admis la possibilité pour le législateur d'aménager des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Les dispositions relatives au droit de grève ont été maintenues dans le projet de décret relatif au statut des emplois de préfet et de sous-préfet mais, les dispositions similaires applicables à d'autres catégories d'emplois (policiers, personnels pénitentiaires) étant prévues par une norme de niveau législatif, le Gouvernement souhaite consolider leur application aux préfets par une norme de même niveau.

Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 dispose en effet que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». La jurisprudence du Conseil d'Etat, dans la ligne de l'arrêt DEHAENE du 7 juillet 1950, admet certes l'intervention du pouvoir réglementaire, toutefois, en l'absence de loi, le pouvoir réglementaire ne peut pas imposer des restrictions à l'exercice du droit de grève qui ne soient « justifiées ni par les nécessités de l'ordre public ni par les besoins essentiels du pays ».

Dans le cadre de la mise en extinction des corps des préfets et sous-préfets et pour sécuriser ces dérogations au statut général des fonctionnaires, il est envisagé d'une part, d'édicter une disposition législative autonome précisant les règles applicables aux préfets et aux sous-préfets en matière de représentation dérogeant aux articles L.112-1 et L113-1 du code général de la fonction publique. La représentation des agents occupant les emplois de préfets et de sous-préfets se ferait par le biais d'associations professionnelle préfectorales agréées, à l'image de ce qui a été mis en place pour les militaires par la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 créant les associations professionnelles nationales. D'autre part, il s'agirait de modifier l'article L.114-3 de ce même code pour y ajouter les agents occupant les emplois de préfets et de sous-préfets à la liste des fonctions dérogeant au droit de grève.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue pour le 1^{er} janvier 2023.

*

L'article 8.I précise que les articles L.112-1 (droit de participation) et L.113-1 (droit de créer des organisations syndicales, d'y adhérer et d'y exercer des mandats) du code général de la fonction publique ne s'appliquent pas aux agents occupant des emplois de préfets et de sous-préfets et que ces agents sont représentés par des associations professionnelles préfectorales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Cet article énonce l'ensemble des conditions que ces associations devront respecter lors de leur création, en prévoyant le dépôt de statuts respectant les valeurs républicaines et le dépôt de la liste des administrateurs auprès du ministère de l'intérieur pour obtenir la capacité juridique, en précisant la stricte obligation d'indépendance de ces associations ainsi qu'en leur conférant la possibilité de participer au dialogue organisé par le ministre de l'intérieur au niveau national sur les questions générales intéressant le métier préfectoral et ses conditions d'exercice.

L'article 8.II précise les trois conditions que devront satisfaire ces associations pour être reconnues représentatives, à savoir le respect des obligations mentionnées au 8.I, la transparence financière et le fait de posséder une influence significative, mesurée en fonction de l'effectif des adhérents occupant des fonctions de préfet ou de sous-préfet et des cotisations perçues.

L'article 8.III précise que la liste de ces associations est arrêtée par le ministère de l'intérieur et régulièrement actualisée.

L'article 8.IV prévoit l'insertion des agents occupant les emplois de préfets et de sous-préfets dans la liste des fonctionnaires exclus du droit de grève à l'article L.114-3 du code général de la fonction publique.