

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Présentation du rapport d'application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (MM. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur et Bernard Derosier, co-rapporteur) 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la protection de l'identité (n° 3471) (M. Philippe Goujon, rapporteur) 6

Mercredi
6 juillet 2011
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 69

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Guy Geoffroy,
vice-Président**



La séance est ouverte à 11 heures

Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président.

La Commission examine le rapport d'application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique (MM. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur et Bernard Derosier, co-rapporteur).

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Conformément à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport de mise en application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique « *fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* ».

La loi du 5 juillet 2010 comporte un premier titre dédié au dialogue social dans la fonction publique, qui modifie les règles de représentativité syndicale, en fondant la légitimité des organisations sur leur audience électorale, conformément aux « accords de Bercy » relatifs à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, conclus le 2 juin 2008 avec six organisations syndicales. Ce même titre fixe également de nouvelles règles de validité des accords, renforce la place de la négociation collective dans la fonction publique et modifie le fonctionnement des organismes consultatifs.

Le second titre de la loi est consacré à d'autres dispositions diverses relatives à la fonction publique, nous y reviendrons.

Une année après la promulgation de la loi, l'heure n'est pas à une appréciation qualitative de ses effets, comme l'ont confirmé les quelque quinze auditions auxquelles nous avons procédé depuis plusieurs semaines, de manière à recueillir les avis des principales parties prenantes à la mise en œuvre de la réforme.

Nous n'entrerons donc pas, ce matin, dans cette application « qualitative » de la loi.

À ce stade, et conformément à la lettre de l'article 145-7 du Règlement, la pluralité des sujets abordés nous conduit plutôt à nous interroger, en fonction de chaque cas d'espèce, sur l'applicabilité des différentes dispositions. De ce point de vue, la perspective des élections professionnelles prévues pour le renouvellement général des instances représentatives du personnel dans les fonctions publiques d'État et hospitalière le jeudi 20 octobre 2011 a été souvent évoquée au cours des auditions.

Sans doute un certain nombre de dispositions de la loi n'appelaient-elles pas de textes réglementaires spécifiques pour leur application. Il en va ainsi par exemple des nouvelles règles de validité des accords, ou des dispositions relatives à la représentativité des organisations syndicales.

En revanche, 31 des 46 articles de la loi nécessitaient la publication d'un décret d'application.

Sur l'ensemble de ces 31 articles, 14 ont fait l'objet d'une mesure réglementaire (qu'il s'agisse de décrets, mais aussi d'arrêtés ou de circulaires), le texte d'application de 18 autres n'ayant pas été publié.

Néanmoins, selon les informations transmises par les services du Gouvernement, plusieurs de ces textes sont en instance de publication – soit en cours de finalisation, soit dans les circuits de signature.

Comme l'ont aussi rappelé les services du Gouvernement, la mise en œuvre pratique de la présente réforme s'est traduite, du fait même de son objet, par un cycle de concertations ou consultations particulièrement nombreuses avec les partenaires sociaux – depuis le mois de septembre 2010 –, qui ne sont pas toujours achevées aujourd'hui. Ce dialogue explique, au moins pour une part, les délais avec lesquels certains des textes réglementaires ont été publiés.

Je dirai un mot d'abord du nouveau cadre posé par la loi pour la négociation collective. Si cette disposition n'appelait pas de décret d'application, une récente circulaire a néanmoins été publiée le 22 juin dernier pour préciser ce nouveau régime.

Le champ de la négociation collective est désormais le suivant : l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat ; les conditions et l'organisation du travail ainsi que le télétravail ; le déroulement des carrières et la promotion professionnelle ; la formation professionnelle et continue ; l'action sociale et la protection sociale complémentaire ; l'hygiène, la sécurité et la santé au travail ; l'insertion professionnelle des personnes handicapées ; l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Je souhaite insister sur l'importance de l'extension du champ de la négociation collective à la question du télétravail, à l'heure de l'essor de l'e-administration, de l'apparition des technologies de l'information et de la communication (TIC), du management à distance et des téléprocédures. Il y a là une occasion à saisir, lorsque l'on sait que, dans la fonction publique, le télétravail ne représente que 1 % des effectifs, alors que ce taux atteint 7 % à 15 % dans l'ensemble de la population active.

Les organisations syndicales nous ont toutes fait connaître, au cours des auditions, leur prise en considération de cette évolution. Elles doivent être prochainement saisies de ce sujet par le ministre, à la suite de la publication, annoncée comme imminente, du rapport du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) sur le sujet.

En outre, je vous indique que M. le ministre de la fonction publique vient de me confier une mission sur la question du télétravail dans le secteur public.

Avant de laisser la parole à M. Derosier, je souhaitais dire un mot d'un autre apport important de la loi, à savoir la réforme des organismes centraux de consultation.

La loi a créé une nouvelle instance de concertation commune aux trois fonctions publiques et a réformé les conseils supérieurs des trois fonctions publiques, en particulier en modifiant leur composition (on se souvient de la suppression de l'exigence de paritarisme numérique, destinée à échapper à la critique du formalisme). Les décrets requis pour l'application de ces dispositions n'ont pas encore été publiés ; ils devraient cependant l'être, selon les informations transmises par les services du Gouvernement, d'ici aux échéances électorales d'octobre prochain.

Je conclurai le début de cette présentation en souhaitant que le présent rapport puisse être l'occasion de favoriser la publication rapide de ces textes sur la concertation au niveau national, car ils sont indispensables pour parachever cette réforme ambitieuse des relations sociales au sein de la fonction publique qu'a permis d'engager la loi du 5 juillet 2010.

Je remercie Bernard Derosier pour le travail en commun réalisé à l'occasion du présent rapport.

M. Bernard Derosier, co-rapporteur. Je souhaite avant tout souligner l'intérêt de cette procédure prévue par l'article 145-7 du Règlement, qui n'est pas utilisée aussi souvent qu'il serait nécessaire. Il faut encourager cette pratique, qui permet à deux députés, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, de travailler ensemble. Cela ne peut que renforcer la dynamique de l'action parlementaire.

Pour poursuivre cette présentation, je dira un mot maintenant d'un autre apport de la loi, à savoir la rénovation des commissions administratives paritaires et comités techniques.

La loi a modifié les conditions d'accès aux élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires (CAP) dans les trois fonctions publiques. Comme pour les autres principales instances de concertation de la fonction publique, toute organisation syndicale peut désormais se présenter à ces élections, dès lors que ce syndicat est constitué légalement depuis au moins deux ans, et satisfait aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance. Les membres des CAP représentant le personnel sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle.

Les mesures d'application de cette réforme des CAP ont fait l'objet du décret n° 2011-183 du 15 février 2011 concernant la fonction publique de l'État, qui définit les différentes règles applicables : en particulier, on observe que le vote électronique est rendu possible (le décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 ayant précisé le nouveau cadre juridique).

En revanche, s'agissant de la fonction publique territoriale, le décret d'application n'a pas été publié. Il est vrai que les prochaines élections professionnelles n'y sont prévues que pour 2014, et non 2011 comme dans les autres fonctions publiques.

Concernant enfin la fonction publique hospitalière, plusieurs textes d'application en date du 26 mai 2011 permettent de couvrir le vaste champ de la réforme pour ce qui concerne ce versant de la fonction publique : décret n° 2011-581 pour les commissions administratives paritaires nationales, décret n° 2011-582 pour les CAP locales et départementales, décret n° 2011-583 prenant en compte les spécificités des commissions administratives paritaires de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris.

Mais la loi a aussi procédé à une refonte des règles d'organisation et de fonctionnement des comités techniques (CT) dans les trois fonctions publiques, en particulier en supprimant l'exigence de paritarisme numérique entre employeurs et représentants du personnel s'agissant de la fonction publique de l'État.

Pour cette dernière, le décret n° 2011-184 du 15 février 2011, complété par une circulaire du 22 avril 2011, a déterminé les nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement des comités techniques.

En revanche, dans la fonction publique territoriale, le décret requis pour l'application de ces dispositions n'a pas été publié. Selon les informations transmises par les services du

Gouvernement, celui-ci serait toutefois en instance de publication. Un décret spécifique relatif aux règles de composition du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) serait aussi en préparation.

Enfin, s'agissant de la fonction publique hospitalière, comme pour les CAP, de nombreuses dispositions d'application publiées fin mai ont permis de couvrir le champ de la réforme, qu'il s'agisse, notamment, des comités consultatifs nationaux (décret n° 2011-580), des comités techniques d'établissement (décret n° 2011-584), ou encore des comités des établissements publics sociaux et médico-sociaux (décret n° 2011-585).

Je dirai maintenant un mot des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), institués en lieu et place des comités d'hygiène et de sécurité dans les fonctions publiques d'État et territoriale – seule la fonction publique hospitalière disposait, avant la réforme, de CHSCT. Ce nouvel intitulé est la conséquence de l'évolution de la liste de leurs attributions, extension qui avait fait l'objet, le 20 novembre 2009, d'un protocole d'accord entre le Gouvernement, sept organisations syndicales et des représentants des employeurs publics locaux.

Dans la fonction publique de l'État, le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 vient de déterminer les principales règles d'organisation et de fonctionnement de ces comités. Ce décret prévoit aussi le développement des services de santé au travail, avec la modernisation du système de prévention, en proposant de nouveaux modes d'organisation de la médecine de prévention et en promouvant le développement de la pluridisciplinarité autour du médecin de prévention.

Concernant la fonction publique territoriale, le décret d'application n'a pas été publié. Un projet de décret a cependant été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale lors de sa séance du 16 mars dernier et suit dès lors les différentes étapes de la procédure, examen en Conseil d'État et circuit des cosignatures ministérielles.

Enfin, le titre II de la loi du 5 juillet 2010 est dédié à des « dispositions diverses relatives à la fonction publique », dont certaines nécessitent, pour être mises en œuvre, la publication d'un texte réglementaire d'application.

Plusieurs mesures ont fait l'objet d'un tel texte : les dispositions instituant une prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale, avec une circulaire du 27 septembre 2010 et un arrêté du 9 février 2011, ou celles procédant au report de l'expérimentation de l'entretien professionnel pour l'évaluation des agents dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière (notamment avec le décret n° 2010-1153 du 29 septembre 2010).

En revanche, les mesures d'application réglementaire relatives à la mise en place d'un dispositif d'intéressement collectif dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, ou relatives au suivi médical post-professionnel dans la fonction publique territoriale, sont encore en préparation.

Pour conclure, je ne peux qu'insister à mon tour sur la nécessité d'une publication rapide des textes encore en attente, compte tenu, notamment, des échéances que constituent les prochaines élections professionnelles.

Je suggère à notre commission que ce rapport puisse être transmis au Gouvernement, de manière à le rappeler à ses responsabilités et ses obligations.

M. Guy Geoffroy, président. Nonobstant cette dernière remarque, ce type de travail sur l'application des lois permet de véritablement « booster », si l'on peut dire, le volontarisme gouvernemental. On ne peut qu'espérer que le présent rapport favorise l'accélération de la mise en œuvre de dispositions manifestement accueillies de manière plutôt positive.

La Commission autorise, en vue de sa publication, le dépôt du rapport présenté en application de l'article 145-7 du Règlement.

*

* *

Puis la Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, les amendements à la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la protection de l'identité (n° 3471) (M. Philippe Goujon, rapporteur).

Article 2 : *Données inscrites sur la puce électronique des cartes nationales d'identité et des passeports :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 3 de M. Lionel Tardy.*

Article 3 : *Utilisation optionnelle de la carte nationale d'identité à des fins d'identification sur les réseaux de communication électronique et de signature électronique :*

La Commission est saisie de l'amendement n° 9 de M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian. Cet amendement est important, car, en supprimant les alinéas 2 et 3, il permettra de sécuriser les transactions en ligne et l'accès aux services électroniques, qui simplifient les démarches administratives des citoyens.

M. Philippe Goujon, rapporteur. Si je comprends le souci louable de l'auteur de l'amendement, j'émet un avis défavorable, car la puce « services » dans l'architecture de la carte d'identité électronique est optionnelle. En la rendant obligatoire, l'amendement rend également, de fait, la carte d'identité électronique obligatoire, ce qui n'est pas envisagé par le texte et ce qui ferait peser, de surcroît, un risque de fracture numérique.

*La Commission **repousse** cet amendement ainsi que l'amendement n° 5 de M. Lionel Tardy.*

Article 5 : *Fichier central biométrique des cartes nationales d'identité et des passeports :*

La Commission repousse l'amendement n° 8 de M. Lionel Tardy ainsi que les amendements n°s 15, 17 et 16 de M. Serge Blisko.

Article 5 ter : *Information sur la validité des titres d'identité présentés :*

La Commission repousse l'amendement n° 7 de M. Lionel Tardy, puis elle examine l'amendement n° 10 de M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian. Cet amendement a pour objet, sur le modèle de ce qui existe dans de nombreux pays européens, d'ouvrir l'accès au fichier central biométrique des cartes nationales d'identité et des passeports, prévu à l'article 5, aux personnes physiques et morales sans restriction.

M. Philippe Goujon, rapporteur. J'émet un avis défavorable, car cet amendement, dont l'objet est également de limiter les risques en cas de vol, est déjà satisfait. En effet, en pareille situation, la carte sera immédiatement bloquée aussi bien dans ses fonctionnalités régaliennes qu'optionnelles de services, *via* l'envoi d'une alerte bloquante à l'agence nationale des titres sécurisés. La puce « *services* » sera, de surcroît, protégée par un code PIN choisi par l'utilisateur et connu de lui seul.

La Commission repousse cet amendement ainsi que l'amendement n° 20 de M. Serge Blisko.

Après l'article 5 ter

La Commission est saisie de l'amendement n° 1 de M. Christian Vanneste.

M. Dominique Tian. Cet amendement a pour objet, sur le modèle de ce qui existe dans de nombreux pays européens, notamment en Allemagne, de prévoir la création d'un registre national de la population.

M. Philippe Goujon, rapporteur. J'émet un avis défavorable, car cet amendement vise à créer un registre national pour contrôler la population et les flux migratoires. Or, la présente proposition de loi ne traite que de la population française et il n'existe pas, de surcroît, de définition juridique de la population.

M. Serge Blisko. Cet amendement est invraisemblable ; je rappelle que nous refusons dans notre pays la création d'un tel registre depuis 1945. Par ailleurs, je ne crois pas que l'Allemagne dispose d'un registre national de la population ou, si c'est le cas, il n'est pas informatisé.

La Commission repousse cet amendement.

Après l'article 6

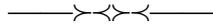
La Commission est saisie de l'amendement n° 11 de M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian. Cet amendement renforce les sanctions encourues en cas d'obtention frauduleuse d'un numéro NIR, notamment au moyen de faux documents permettant de justifier d'une identité fictive.

M. Philippe Goujon, rapporteur. L'idée est très intéressante, mais je suis obligé d'émettre un avis défavorable, car l'objet de la présente proposition de loi n'est pas de lutter contre la fraude sociale, mais bien l'usurpation d'identité. Cet amendement pourrait, à l'avenir, être utilement redéposé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Commission repousse cet amendement.

La séance est levée à 11 heures 30.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Dominique Bussereau, M. Alain Cacheux, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Bernard Derosier, M. Julien Dray, M. Christian Estrosi, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaél Huet, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Jean Tiberi, M. Jacques Valax, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Abdoulatifou Aly, M. René Dosière

Assistait également à la réunion. - M. Dominique Tian