

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V 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

Mercredi
20 juillet 2022
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 5

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence
de M. Sacha Houlié,
président**

- Audition de M. Bruno Lasserre, dont la nomination à la fonction de président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est proposée par le Président de la République (Mme Raquel Garrido, rapporteure), et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement 2
- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (n° 3) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur) 15
- Résultats du vote sur la proposition de nomination de M. Bruno Lasserre 33
- Information relative à la Commission..... 34



La séance est ouverte à 9 heures 05.

Présidence de M. Sacha Houlié, président.

La Commission auditionne M. Bruno Lasserre, dont la nomination à la fonction de président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est proposée par le Président de la République (Mme Raquel Garrido, rapporteure).

M. le président Sacha Houlié. La commission est réunie pour procéder à l'examen de la proposition de nomination par le Président de la République de M. Bruno Lasserre en tant que président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), en remplacement de M. Jean-Luc Nevache. En effet, le pouvoir de nomination du Président de la République à cette fonction s'exerce dans les conditions fixées par l'article 13 de la Constitution, et est donc soumis à l'avis préalable des commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. La nomination ne pourrait pas avoir lieu si l'addition des votes négatifs des deux commissions représentait plus de trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Lasserre sera entendu à onze heures quinze par la commission des lois du Sénat. Afin de préserver la simultanéité des travaux des deux commissions, le dépouillement aura lieu en même temps, en fin de matinée.

Ainsi qu'en dispose l'article 29-1 du règlement de l'Assemblée, la commission a désigné une rapporteure appartenant à un groupe minoritaire ou d'opposition, en l'occurrence Mme Raquel Garrido, du groupe La France insoumise.

La rapporteure a adressé un questionnaire à Bruno Lasserre, qui y a apporté des réponses écrites. Celles-ci ont été envoyées à l'ensemble des commissaires en prévision de l'audition. Le questionnaire a aussi été mis en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale, sur la page consacrée à la commission des lois. De ce point de vue, nous satisfaisons à l'obligation de transparence qui fait l'objet de nos travaux !

M. Jérémie Iordanoff. Je souhaite informer la commission que j'ai décidé, pour cette audition, de me déporter.

Mme Raquel Garrido, rapporteure. Nous exerçons ce matin l'une de nos prérogatives, qui découle de l'équilibre fragile qui existe, dans la V^e République, entre les pouvoirs du Président de la République et les nôtres.

L'article 13 de la Constitution confère au Président de la République un très large pouvoir de nomination. Il ne me revient pas ici d'analyser l'étendue de ce pouvoir, ni même son opportunité – j'ai eu l'occasion d'écrire des choses à ce propos dans un livre consacré à la VI^e République.

Quant à notre pouvoir, en toute hypothèse, il n'est pas négligeable puisque, si trois cinquièmes des membres des commissions compétentes – en l'occurrence les commissions des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale – émettaient un avis défavorable à la candidature projetée par le Président de la République, la nomination serait bloquée.

Je remercie Bruno Lasserre de sa présence, ainsi que de sa diligence dans la première phase de la procédure, à savoir les réponses au questionnaire écrit que je lui adressé. Celui-ci comptait dix-neuf points. M. Lasserre a répondu très précisément à presque toutes les questions, tout en respectant les délais impartis. Nous entrons désormais dans la seconde phase, à savoir l'audition. Les documents nécessaires vous ont été transmis, notamment le CV complet de Bruno Lasserre.

La très longue carrière de Bruno Lasserre s'est déroulée exclusivement au service de l'État. Il n'a en effet jamais pratiqué, contrairement à une habitude récente, ce que l'on appelle le « pantouflage » : il n'a accepté aucune proposition émanant du secteur privé, alors que celles-ci n'ont pas dû manquer. En 1979, à sa sortie de l'ÉNA, M. Lasserre a été nommé auditeur au Conseil d'État. Par la suite, il a exercé toutes les fonctions possibles au sein de cette institution – il a été rapporteur, a travaillé au sein de la section du contentieux, avant de devenir vice-président de cette juridiction. Il a également été membre de plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI). Il a accompagné la CADA au tout début de son existence, dans les années 1980, puis de nouveau dans les années 2000. Il a, par ailleurs, présidé l'Autorité de la concurrence.

J'ai interrogé M. Lasserre sur sa philosophie en matière de transparence. En effet, la commission des lois doit veiller à ce que la candidature proposée par le Président de la République réponde aux exigences de la mission même de cette autorité, à savoir permettre à tous les citoyens, y compris mus par leur fonction dans la société – lanceurs d'alerte ou journalistes par exemple – d'accéder à des documents, en trouvant un point d'équilibre entre l'importance de cet impératif, d'une part, et celle de protéger le secret, d'autre part. Si la discussion sur cette question peut paraître doctrinale et théorique, l'enjeu n'en est pas moins très concret : l'accès à un document, notamment un contrat, peut changer la vie d'une commune ou la réalité vécue par nos compatriotes.

À cet égard, j'espère que nous aurons l'occasion d'évoquer le secret des affaires. J'ai demandé à M. Lasserre, dans le point 16 du questionnaire, quelle était sa doctrine à ce propos. Le secret des affaires est une des limites à la transparence. La jurisprudence administrative et commerciale a précisé la notion au fil des années et, en 2018, le législateur l'a inscrite dans la loi. J'ai interrogé M. Lasserre sur les évolutions législatives possibles. Dans sa réponse – il pourra préciser sa pensée devant nous – il a nuancé la portée de la notion. Il considère notamment que les agences de l'État et les administrations ne devraient pas pouvoir opposer le secret des affaires lorsqu'elles ne sont pas elles-mêmes directement concernées par lesdites affaires, au sens de la gestion commerciale. Voilà une question que nous devrions approfondir.

Par ailleurs, s'agissant d'une autorité administrative indépendante, il nous faut vérifier si l'impétrant est en mesure d'assurer *intuitu personae* à la fois l'autorité et l'indépendance de ladite institution. En particulier, nous devons absolument évoquer le fait que, depuis que le Président de la République a proposé sa nomination, le parquet de Paris a requis le renvoi de M. Lasserre devant le tribunal dans le cadre d'une affaire de harcèlement moral. M. Lasserre n'est pas l'auteur principal des faits, je l'indique d'emblée, mais le procureur de la République considère qu'il en est le complice. Bien que nous respections la présomption d'innocence et la séparation des pouvoirs, nous devons nous assurer, en abordant sereinement la question, que M. Lasserre est en mesure de faire respecter pleinement l'autorité et l'indépendance de l'institution qu'il aspire à présider.

M. le président Sacha Houlié. Quant à moi, monsieur Lasserre, je vous ai rencontré lorsque vous présidiez le conseil d'administration de l'ÉNA, en tant que vice-président du Conseil d'État. L'école était alors en pleine restructuration. J'ai constaté votre capacité à faire évoluer des institutions qui ne l'avaient pas fait depuis longtemps, à les moderniser et à les rendre financièrement soutenables. J'ai également mesuré votre volonté d'ouvrir la haute fonction publique, notamment en permettant à des parlementaires de voir la manière dont travaille le Conseil d'État, qu'il s'agisse de la rédaction des avis ou de la préparation des audiences de contentieux. Cette volonté de transparence fait partie intégrante de votre parcours.

Jusqu'à une date récente, les documents administratifs communicables étaient surtout des rapports ou des comptes rendus, sous forme physique ou électronique. Or, il est

apparu que certains codes sources ou autres éléments informatiques devaient, eux aussi, pouvoir être communiqués. Le rôle de la CADA est donc amené à évoluer. La Commission a rendu un premier avis sur le sujet le 13 janvier 2022, à propos du code source de Parcoursup. Comment peut-on à la fois assurer la transparence à l'égard des Français, dont l'orientation universitaire et donc professionnelle dépend de cet outil, et assurer la sécurité du code source informatique, garante de la confidentialité des données ? Par ailleurs, ce nouveau mode de fonctionnement de la CADA doit tenir compte des ressources contraintes de l'organisme, qui dispose de 17 équivalents temps plein et d'un budget de 1,5 million d'euros.

M. Bruno Lasserre. Ce n'est pas la première fois que je viens présenter un projet devant le Parlement à la suite d'une proposition qui m'a été faite d'endosser une responsabilité publique. J'ai toujours aimé ces moments, car ils permettent de réfléchir aux priorités, d'entendre les aspirations des représentants de la nation, de dialoguer avec eux, bref de concrétiser le projet et d'être titillé sur ses insuffisances éventuelles. J'ai toujours vu ces auditions en application de l'article 13 de la Constitution comme un progrès de l'État de droit : elles sont utiles à la République pour s'assurer que le candidat est préparé à exercer ses fonctions, et elles le sont également pour les intéressés, car elles les stimulent et leur permettent d'aller plus loin.

Je suis particulièrement heureux d'être ici ce matin car nous allons parler d'une cause que le Parlement français a très tôt défendue. On oublie parfois que la loi du 17 juillet 1978, qui a créé la CADA et institué la liberté d'accès aux documents administratifs, a été entièrement inspirée, conçue et défendue par les parlementaires. C'est un texte d'initiative parlementaire qui a été imposé au gouvernement de l'époque, qui n'en voulait pas. Ce n'est pas une loi technique ; c'est une loi de liberté, qui a inversé la logique.

Auparavant, les fonctionnaires étaient libres de dire ce qui était secret et ce qui pouvait être communiqué – ils tamponnaient à leur guise leurs notes et documents avec des « Confidentiel », « Top secret » et « Très secret » à l'encre rouge. La loi de 1978 a opéré une révolution en déclarant que, dorénavant, l'accès aux documents serait le principe et le secret l'exception, qui plus est en subordonnant celle-ci à l'existence de dispositions explicitement prévues par le législateur. La CADA est en quelque sorte l'arbitre de ce nouvel équilibre, de la nouvelle liberté créée par le législateur. En vertu de ses règles de composition, des représentants du Parlement y siègent – actuellement M. Rebeyrotte et Mme Untermaier pour l'Assemblée nationale, et leurs homologues du Sénat. Il est important de rendre hommage au courage et à la vision des parlementaires qui ont voulu ce texte.

Je ne reviendrai pas sur mon parcours, que j'ai décrit dans mes réponses au questionnaire, mais je souhaite insister sur le fait que cette cause m'a intéressé dès le début : j'ai été rapporteur auprès de la CADA au tout début de son fonctionnement – j'avais alors 25 ans –, puis rapporteur général. Plus tard, j'en ai été membre, et suppléant de la présidente de l'époque. Durant les premières années, il fallait taper du poing sur la table pour vaincre les réticences de l'administration face au nouveau monde qui s'ouvrait – voire les stratégies de résistance de ceux qui ne voulaient pas de cette loi faite par les parlementaires. J'ai joué un rôle important pour faire bouger les choses, en faisant œuvre de pédagogie, en menant un travail de conviction. Je me souviens d'avoir discuté avec des directeurs de ministères, avec de grands élus, parfois avec des ministres, et de leur avoir dit que c'était une bonne chose pour eux aussi. En effet, comment susciter la confiance si l'on n'agit pas au grand jour, si l'on dissimule les choses ? La transparence est un atout pour la démocratie. Le secret mène à la rumeur, et celle-ci est parfois pire que la vérité.

Beaucoup de chemin a été fait depuis 1978, mais j'ai envie de servir de nouveau cette cause maintenant que je suis à la retraite et que j'ai plus de temps à y consacrer.

Dans un rapport publié au mois d'avril, Mme Paula Forteza brossait un tableau assez critique de la situation. Selon elle, la transparence reste insuffisante, il y a encore trop de

résistance de la part des administrations, et le chemin est encore long. Elle a raison, tout n'est pas parfait. La CADA examine chaque année 8 500 demandes d'avis portant sur des refus d'accès opposés à des citoyens, notamment des journalistes. N'est-ce pas le signe que ces refus sont trop fréquents ?

L'open data, érigé en priorité politique par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique – qui impose à toutes les administrations de publier leurs bases de données, les documents inscrits dans les répertoires publics et, de manière générale, tous les documents ayant un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental – est très loin d'être devenu une réalité, en particulier dans les collectivités territoriales, même si cela peut s'expliquer par des raisons pratiques, notamment d'ordre informatique et logistique. Quoi qu'il en soit, tous les espoirs ne se sont pas concrétisés. Or, la transparence passe d'abord par une ouverture volontariste des données publiques.

J'ai dit que 8 500 demandes d'avis, quarante-quatre ans après l'adoption de la loi, c'était beaucoup. Pourtant, les chiffres du premier semestre augurent d'une augmentation pour 2022 : le total s'élèvera sans doute à 9 000 ou 10 000. Par ailleurs, les répertoires recensant les documents produits par les administrations, sans lesquels les citoyens ne savent pas à quels documents ils peuvent avoir accès, sont souvent ignorés, et parfois n'ont pas été publiés ou, en tout état de cause, ne sont pas complets.

Surtout, la plupart des 3 000 personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) qui auraient dû être désignées, chacune attachée à une grande collectivité, ne l'ont pas été. Ces personnes sont censées être une interface avec le public. Leur rôle est de guider et d'accompagner les administrations dans les collectivités locales – communes, départements, régions, établissements de coopération intercommunale – pour prévenir les refus d'accès. Je déplore leur absence et, plus encore, le fait qu'il n'existe pas de véritable réseau des PRADA, animé au niveau territorial.

Cela dit, certains points positifs méritent d'être relevés. La CADA exerce un travail de conviction permettant de surmonter les réticences. Récemment, un journaliste a demandé communication, sous forme numérique, de tous les cahiers citoyens remplis lors du grand débat national qui a fait suite à la crise des gilets jaunes. Cet ensemble représente une mine d'informations pour quelqu'un souhaitant enquêter sur l'état de la France et les aspirations des Français. En même temps, on y trouve beaucoup de données personnelles, car certains citoyens ont fait état de démarches les concernant – autant d'éléments relevant du secret de la vie privée. Le Gouvernement ne voulait donc pas publier ces cahiers, estimant que le travail d'anonymisation serait trop important et ferait perdre tout intérêt à la communication. La CADA a rendu un avis courageux, estimant que dans le cadre justement d'un débat national, on risquait de manquer l'objectif si l'on ne publiait pas tout. Cet avis très motivé, et convaincant de mon point de vue, a satisfait le Gouvernement : en définitive, les services du Premier ministre ont accepté de communiquer sous forme numérique l'intégralité des cahiers citoyens. La pédagogie, la force de conviction dont sait faire preuve la CADA peuvent ainsi surmonter les obstacles et les réticences.

Parmi les points positifs, je citerai également l'évolution des demandeurs. Au départ, les personnes qui utilisaient la loi demandaient majoritairement des dossiers les concernant, dans une approche souvent précontentieuse : elles étaient en conflit avec l'administration et voulaient mettre au jour les raisons pour lesquelles telle ou telle décision leur avait été opposée, afin de faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Depuis plusieurs années, la loi est de plus en plus utilisée par les chercheurs, les journalistes, les militants d'ONG (organisations non gouvernementales) ou encore les lanceurs d'alerte, à des fins d'investigation et de contrôle de l'action publique. Il convient de saluer et d'encourager ce changement : il s'agit là d'une utilisation démocratique du droit d'accès, non pas pour l'usage individuel de chacun, mais pour l'usage collectif, au bénéfice de la vigueur du débat d'idées.

Cette évolution pose certains problèmes : de tels travaux de recherche supposent l'accès à des multitudes de données détenues par différentes administrations, ce qui accroît le travail de ces dernières. Surtout, sous l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence du Conseil d'État, on assiste à une transformation du droit d'accès : alors qu'il s'agissait d'un droit objectif, ouvert à tous, sans condition d'intérêt pour agir, il devient un auxiliaire de la liberté d'information et de la circulation des idées dans une démocratie. La CADA est donc conduite à mettre en balance l'intérêt légitime du demandeur – la demande a-t-elle pour objet de diffuser l'information, de créer un débat d'idées, de contrôler l'action publique ? – et la protection des secrets.

Il en va de même, d'ailleurs, pour le Conseil d'État. J'ai eu l'honneur de présider la formation la plus solennelle de cette institution, à savoir l'assemblée du contentieux, qui a statué sur un cas de cette nature. Nous avons été saisis en 2020 de la requête d'un chercheur qui voulait accéder aux archives personnelles du président Mitterrand, y compris ses notes, concernant les événements au Rwanda. Alors que le délai légal pour que ces documents d'archives puissent être communiqués n'avait pas encore été atteint, l'assemblée du contentieux a fait droit à la demande. Elle a considéré que, dans cette affaire, la liberté d'information et le droit des chercheurs à enquêter et publier devait prévaloir sur la protection de secrets tels que la conduite de la politique extérieure de la France ou la protection des intérêts fondamentaux du pays.

La CADA devient ainsi un arbitre très fin des intérêts en présence, qui prend en compte la vigueur du débat démocratique, la circulation des idées et la liberté d'informer, et les met en balance avec la protection des secrets régaliens, qui certes s'entend aussi.

Si ma candidature est retenue, si je vous convaincs que je suis prêt à exercer ces fonctions, que ferai-je du mandat de six ans qui me sera confié ?

Je conçois la CADA non seulement comme un guide, un facilitateur, un filtre avant la saisine éventuelle du juge, mais aussi comme un avocat de la transparence. Je me suis engagé très tôt en faveur de cette cause ; j'en serai le défenseur infatigable. Cela suppose de convaincre, de se déplacer, d'entendre les aspirations de la société, de ne pas les décevoir, et aussi de faire vivre l'équilibre voulu par le législateur dans un monde qui se transforme. À cet égard, et pour répondre à votre question concernant le numérique, monsieur le président, il est clair qu'il y a des changements dans la forme des documents utilisés ou conservés et que nous devons nous adapter au défi qu'ils représentent – j'y reviendrai.

Je vois quatre priorités pour le mandat que j'exercerai si vous émettez un avis favorable à ma candidature.

La première est de faire vivre l'équilibre voulu par le législateur. À certains égards, cela peut conduire à nuancer ou à faire évoluer la conception que l'on a de certains secrets, notamment celui des affaires, madame la rapporteure.

Le secret des affaires est légitime : il faut protéger les procédés industriels ainsi que certaines informations économiques et financières. Par exemple, quand une collectivité lance un marché public, si une entreprise peut savoir à quel prix la prestation va être proposée par un concurrent, cela tue l'intérêt de la mise en concurrence. Il est des cas où certaines informations ne peuvent pas être mises sur la place publique, sous peine de ruiner ce secret qui est la condition même de la mise en concurrence. Il y a également des secrets légitimes qui protègent la stratégie des entreprises.

Cela dit, à titre personnel, je suis excédé, ou en tout cas surpris par le fait que certaines collectivités, agences ou établissements publics administratifs n'ayant aucun rôle d'acteur économique invoquent pour leur propre compte le secret des affaires. J'estime que la stratégie d'une collectivité publique n'a pas à être protégée comme peut l'être celle d'une

entreprise privée. De ce point de vue, si la loi prête à des malentendus, elle pourrait être corrigée.

La deuxième priorité consiste à accélérer les procédures. Selon les termes de la loi, la CADA dispose d'un mois pour rendre un avis lorsqu'elle est saisie d'un refus d'accès. Le président Nevache, qui achève le mandat de son prédécesseur et sera en poste jusqu'au mois d'août, a accompli un remarquable travail d'accélération : le délai est passé de 182 jours en 2019 à 82 jours en 2021. Mais c'est encore trop et je ferai tout pour continuer ce travail de manière très volontariste, car le temps de la transparence ne s'accommode pas toujours de délais trop longs, notamment quand il est question de scandales sanitaires ou environnementaux. Pour ce faire, il faudra peut-être revaloriser les moyens dont dispose la CADA, car ces derniers sont faibles. Quoi qu'il en soit, il faut à tout le moins respecter la volonté du législateur, et donc tout faire pour que les demandes d'accès soient satisfaites dans un délai court.

La troisième priorité consiste à investir de manière résolue dans le numérique. La loi de 1978 avait été conçue dans l'univers du papier. La loi pour une République numérique a procédé à une adaptation : quel que soit le format du document, papier ou numérique, le droit d'accès est le même.

Avant même cette dernière loi, la CADA était allée plus loin, puisqu'elle avait été conduite à se pencher sur la question des codes sources et des algorithmes. C'est sa jurisprudence qui a convaincu les pouvoirs publics d'aller de l'avant. En 2015, elle avait ainsi rendu un avis favorable à la communication du code source utilisé par l'administration des impôts pour simuler le calcul de l'impôt sur le revenu, puis elle avait fait la même chose s'agissant de l'algorithme d'Admission post-bac, qui précédait Parcoursup. À la suite de ces deux avis, le législateur a pris une disposition imposant la publication des codes sources et des traitements algorithmiques qui permettent de prendre des décisions.

Je suis résolument favorable à la publicité des codes sources et des traitements algorithmiques permettant d'orienter les décisions publiques. C'est non seulement la volonté du législateur, mais aussi la condition même de la confiance dans une administration de plus en plus numérisée. Si l'on a le sentiment que l'algorithme est secret et arbitraire, qu'il est conservé dans une machine qui n'est pas commandée par des responsables – des personnes susceptibles de rendre compte de leur action devant le Parlement ou devant le public –, on vit dans un monde orwellien qui risque de ruiner la confiance dans la République. Je crois donc résolument à l'ouverture, à la transparence et à la publication.

Il y a des résistances : pour certains, la publication risque de porter atteinte à la sécurité des systèmes d'information en révélant des failles ou des insuffisances dans leur protection ; bref, elle pourrait encourager les procédés malveillants. Pour ma part, je n'y crois pas. La meilleure réponse n'est pas la sécurité par l'obscurité, c'est la sécurité par la transparence et la confiance. Dire qu'il y a des failles sans les montrer, c'est presque pire que de révéler la vérité.

La CADA a fait œuvre importante en rendant trois avis successifs sur l'accès au code source, au programme et aux algorithmes de Parcoursup, en essayant de surmonter les réticences de l'administration de l'enseignement supérieur. Parcoursup a été bâti dans l'urgence, sans donner lieu à des études et à un programme informatique de longue durée. Les traitements et algorithmes sont donc continuellement mis à jour, adaptés, perfectionnés et sécurisés. La priorité est de tout faire pour que Parcoursup soit sûr, comme l'avait relevé la Cour des comptes en 2020. Cela suppose d'investir résolument pour combler les failles et pallier les insuffisances, de sorte que les Français croient dans la pertinence et l'efficacité du dispositif. Mais par ailleurs, il faut ne rien cacher, communiquer. La publication du code source et des algorithmes, dès lors que les problèmes de fond ont été résolus, ne saurait être

que bénéfique et de nature à renforcer la confiance des étudiants, de leurs parents et, de manière générale, des citoyens dans l'administration de l'enseignement supérieur.

La quatrième priorité est la pédagogie. Il faut faire plus pour constituer un véritable réseau territorial des PRADA et l'animer. Les personnes responsables doivent se former et actualiser leurs connaissances ensemble. Il faut également convaincre les administrations auxquelles elles sont rattachées qu'il y a un intérêt à jouer la transparence. Je serai disponible pour mener ce travail sur le terrain, de manière à ce que les PRADA deviennent une réalité dans toutes les administrations et collectivités de France.

Madame la rapporteure, vous avez évoqué la procédure judiciaire dont je suis l'objet. Je préfère vous répondre dès maintenant, si vous me le permettez. L'affaire en question remonte à environ dix ans, alors que je présidais l'Autorité de la concurrence – fonction que j'ai exercée entre 2004 et 2016, soit pendant douze ans. Les faits concernent pour l'essentiel l'année 2012 et le début de l'année 2013. Un chef de service a été mis en cause pour harcèlement moral ; il est l'auteur principal présumé de cette procédure et a été mis en examen. Pour ma part, j'avais expliqué que j'étais à la disposition des juges. En 2019, j'étais alors vice-président du Conseil d'État, j'ai été mis en examen par deux juges d'instruction du tribunal de Paris pour complicité de harcèlement moral. Cela a été un choc : je ne m'attendais pas à cette décision. J'ai annoncé publiquement ma mise en examen à tous les agents du Conseil d'État, aux syndicats ainsi qu'aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, puisque le vice-président du Conseil d'État est, d'une certaine manière, le chef de la juridiction administrative.

J'ai expliqué combien cette affaire m'avait bouleversé, mais aussi que je contestais de toutes mes forces cette accusation de complicité, contraire à la chronologie des faits. Dès que j'ai été informé du problème, j'ai réuni le service concerné pour comprendre ce qui s'était passé. J'ai soutenu la décision de recourir à une société extérieure pour mener un audit psychosociologique. Dans les huit jours suivant le résultat de cet audit, j'ai mis fin aux fonctions du chef de service mis en cause. Je crois donc avoir pris les mesures nécessaires pour faire cesser le harcèlement. En tout cas, je rejette de toutes mes forces le terme « complicité », qui est contraire à toutes mes valeurs et, aussi, à tout ce que j'ai démontré. Vous avez fait état, madame la rapporteure, de ma longue carrière au service de l'État. J'ai occupé beaucoup de postes de responsabilité et tout le monde en a retenu deux choses : j'ai été un homme de réformes, j'ai transformé les institutions dont on m'a confié la charge pour les rendre plus efficaces et proches du public, mais j'ai surtout fait preuve de respect à l'égard des équipes, de bienveillance et d'écoute pour les associer aux décisions que je prenais.

Cela aurait pu ruiner, madame la rapporteure, l'autorité et l'indépendance dont j'avais besoin à la tête du Conseil d'État, mais cela n'a pas été le cas. Au contraire, l'ensemble de l'institution m'a soutenu tout du long. Au cours de mon mandat, le Conseil d'État a dialogué plus que jamais auparavant, renforçant le dialogue social, instaurant un bilan social très approfondi, signant un accord très ambitieux sur l'égalité professionnelle et obtenant les labels Égalité et Diversité. Le dernier baromètre social, réalisé en 2021 par une société extérieure, fait d'ailleurs état d'un taux d'adhésion et de satisfaction des membres et des agents vis-à-vis de leur management – dont le vice-président est le sommet – de plus de 90 %, bien plus élevé qu'il y a trois ans, alors même que la période de la crise sanitaire a été marquée par une mobilisation sans précédent du Conseil d'État pour juger les très nombreux référés portés devant lui et examiner les très nombreux textes que lui soumettait le Gouvernement sur la conduite de la lutte contre cette crise.

Je suis ce que je suis : un homme de dialogue, de réformes, mais aussi un homme qui respecte les autres. Je me défendrai devant le tribunal si je suis renvoyé – la décision n'est pas prise – et je lui réserve mes explications de fond sur cette affaire. Pour le reste, ceux qui me connaissent le devinent et ceux qui ne me connaissent pas le voient peut-être, je

consacrerais toute mon énergie, toute mon autorité, toute mon expérience à cette nouvelle fonction, si elle m'est confiée, sans que la procédure en cours ne vienne porter atteinte à la sérénité de l'exercice de ma fonction ni à l'indépendance dont doit jouir la CADA – dont je ferai vivre la collégialité de manière riche et paisible.

Mme Émilie Chandler. Bienvenue dans notre commission. La CADA est l'une des plus anciennes autorités administratives indépendantes, mais c'est depuis la loi organique du 30 mars 2020 que la désignation de son président est soumise à la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution.

Comment envisagez-vous de travailler avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le Défenseur des droits ?

Comment envisagez-vous d'améliorer les délais de traitement des demandes adressées à la CADA, alors que le nombre de saisines croît ?

Enfin, comment concevez-vous le rôle des parlementaires exerçant leur activité de contrôle auprès de la CADA ?

M. Thomas Ménagé. Je salue votre carrière au sein du Conseil d'État et votre dévouement au service de notre pays. Je vous remercie des réponses que vous nous avez apportées, ainsi que de nos échanges de ce matin.

L'État assure une nouvelle mission de service public depuis le vote de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a également lancé l'open data, permettant la publication d'un nombre croissant de données, de documents et de décisions ; nous ne pouvons que nous en réjouir. Cette loi a par exemple été appliquée aux décisions de justice, avec la publication anonymisée des décisions du Conseil d'État et des jugements des juridictions administratives, vous le savez mieux que quiconque.

La société change et l'action administrative s'adapte, en numérisant ses modes de fonctionnement, mais aussi en dématérialisant un grand nombre de procédures et en améliorant progressivement l'accès à l'information. Je sais l'importance que vous avez donnée à la démocratisation des travaux du Conseil d'État.

Je le constate dans le Loiret, de nombreux Français voient leur accès aux documents administratifs bloqué, mais ne connaissent pas l'existence de la CADA, encore moins ses modalités de saisine, la procédure ou les délais. Cette autorité administrative indépendante n'est malheureusement connue que d'une extrême minorité de Français.

Entendez-vous donc recourir pour la CADA à une véritable stratégie de communication et de démocratisation, dans la continuité de celle que vous aviez lancée au Conseil d'État ?

Dès lors, pourriez-vous éclaircir votre réponse à la troisième question du questionnaire, en précisant le budget que vous avez l'intention de dédier à cette action ? Pensez-vous réussir à démocratiser le fonctionnement de la CADA sans augmenter fortement son budget de communication ? Quels dispositifs concrets pourriez-vous instaurer ?

Vous avez parlé de la présence sur le terrain et de votre volonté de veiller à l'animation du réseau des PRADA. Une présence visible sur le territoire, par exemple au sein des maisons France Services, pourrait-elle être envisagée pour contribuer à la démocratisation et permettre aux personnes peu à l'aise avec les outils numériques de connaître et de saisir la CADA ?

Mme Andrée Taurinya. Dans votre réponse au questionnaire de la rapporteure concernant les moyens matériels et humains de la CADA, vous parlez de sobriété. C'est le moins que l'on puisse dire : 17 agents permanents pour traiter plus de 8 500 saisines par an !

Vous précisez ensuite que le budget 2023 permettrait la création d'un emploi permanent de rapporteur général adjoint, en renfort des deux postes existants qui sont à temps partiel.

Au-delà de ces constats, votre réponse reste assez évasive : vous ne dites pas si ces moyens sont suffisants – c'était la question posée. Nous, députés La France insoumise, serions bien sûr disponibles pour voter les crédits nécessaires au bon fonctionnement d'une autorité administrative indépendante qui est fondamentale pour la transparence de l'action publique.

Nous vous le redemandons donc : pensez-vous que les ressources prévues par le budget 2023, si elles sont effectives, suffiront au fonctionnement régulier de la CADA ? Suffiront-elles aussi pour atteindre les objectifs que vous vous fixez – poursuite de la réduction des délais d'examen, formation des PRADA, maîtrise des sujets liés à la transformation numérique – dont vous reconnaissez qu'ils représentent une charge de travail supplémentaire ?

Pouvez-vous nous apporter deux réponses claires et sans détour ? Votre objectivité, gage d'indépendance, rassurerait les membres de notre commission.

Mme Cécile Untermaier. Vous avez voué votre vie au service de l'État, refusant le pantouflage, animé par une philosophie de la transparence, de la régulation, de l'ouverture à la jeunesse – par exemple, je m'en souviens, pour des postes qui lui étaient fermés par un dispositif de rente – et par une volonté permanente d'innovation et de réforme.

La CADA est tenue à une transition pour répondre à nos aspirations. Au-delà des citoyens, le droit essentiel de l'accès à l'information est désormais revendiqué par des journalistes, des lanceurs d'alerte, des militants. Ce nouveau type de demandes appelle-t-il une branche dédiée, distincte de celle prévue pour les particuliers ? Compte tenu du temps et du travail qu'il requiert, comment, à moyens constants, empêcher que soient reléguées au second plan les saisines des particuliers, qui n'ont pas les moyens d'exercer la même pression ?

Quel est le taux d'avis favorables émis par la CADA en réponse aux personnes souhaitant informer ou alerter le grand public et faire constater la résistance de l'administration ?

M. Raphaël Schellenberger. Au cours de votre long parcours de serviteur de l'État, vous avez grandement contribué à la fondation de l'administration dont vous vous apprêtez, *a priori*, à prendre la responsabilité. C'est de bon aloi, alors que la nature des documents administratifs est en train de changer profondément : cela permet de revenir au sens premier de la mise à disposition de ces documents.

Ma question porte sur les documents préparatoires aux documents administratifs à proprement parler. En ce qui concerne les documents papier, la frontière est assez claire, une jurisprudence fournie donnant la définition des documents préparatoires et, en leur sein, de ceux qui sont communicables. C'est plus délicat dans le domaine numérique ; je pense en particulier à tous les mails qui accompagnent la préparation des dossiers. Pouvez-vous nous en dire un mot ? Comment comptez-vous sensibiliser les administrations publiques – collectivités territoriales et administrations centrales – à la nécessité de considérer certains documents préparatoires comme des documents administratifs à tous points de vue, qu'il s'agisse du droit d'accès ou de l'archivage – lequel est l'un des grands enjeux des temps à venir ?

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback. La CADA joue un rôle non seulement de contrôle, mais aussi de conseil, ce dernier étant insuffisamment mis en valeur. Elle est un outil important de la démocratie de proximité, qui permet de dissiper les doutes de certains de nos concitoyens envers l'administration et la décision publique, en autorisant l'accès aux

documents. Or, le groupe Horizons est très attaché au contrôle et à la transparence des informations.

Les orateurs qui m'ont précédée ont rappelé votre parcours de serviteur de l'État, fin connaisseur de la CADA pour y avoir exercé à des moments décisifs des fonctions importantes, notamment celle de président suppléant pendant de nombreuses années. Vous avez donc consacré une grande partie de votre carrière à la régulation et à ses réformes.

Les saisines, en nombre croissant, émanent parfois d'un public trop averti, ou même d'opposants, au sein des collectivités locales. Comment mieux faire connaître la CADA et éviter que la transparence ne bénéficie qu'à une minorité de citoyens avertis ?

Comment le pouvoir de sanction de cette autorité, qui ne porte actuellement que sur la transmission d'informations à des fins commerciales, pourrait-il évoluer ?

M. Rémy Rebeyrotte. Nous ne sommes pas un tribunal populaire, nous sommes là pour analyser votre candidature au poste majeur de président de la CADA, institution qui permet une transparence organisée – j'insiste sur ce dernier terme.

Vous êtes un grand serviteur de l'État ; je vous en remercie, ainsi que de votre candidature.

Avez-vous déjà une idée des moyens supplémentaires qui pourraient être demandés à l'État, d'une part pour tenir les délais, compte tenu du travail énorme que suscite le développement des demandes collectives – d'ONG, d'associations, de chercheurs, de journalistes –, lesquelles portent parfois sur des dizaines de pièces, et, d'autre part, pour animer le réseau ?

Ne faudrait-il pas, en amont, motiver plus précisément les décisions et faciliter le renvoi aux documents en les rendant disponibles sur les réseaux, par voie numérique, afin de ne pas emboliser la CADA par des recours évitables ?

M. Jean-François Coulomme. Vous qui postulez à la présidence d'une organisation qui se veut transparente, où vous décideriez d'autoriser ou non la communication de documents au public, êtes-vous vous-même soumis à l'obligation de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et lui avez-vous adressé une déclaration qui pourrait être publiée ?

M. le président Sacha Houlié. Les déclarations faites par des personnalités telles que M. Lasserre auprès de la HATVP ne sont pas des documents communicables au sens de la CADA.

Mme Raquel Garrido, rapporteure. J'ai posé la même question à M. Lasserre, qui a alors échangé avec la HATVP sur la possibilité légale de nous transmettre sa déclaration : selon l'interprétation de la loi, c'est impossible. Cependant, il m'a diligemment adressé un long mail que je ne vous communiquerai pas, mais où il fait état de l'absence de tout conflit d'intérêts comme de tâches de conseil dans le privé au cours des cinq dernières années, et mentionne des éléments patrimoniaux. Ce mail ne m'a pas semblé de nature à justifier une alerte ni révéler une information qu'il serait nécessaire de porter à la connaissance de la commission.

Mme Julie Lechanteux. Nous sommes maintenant tous informés de la procédure judiciaire engagée contre vous, monsieur Lasserre. Nous sommes attachés au principe fondamental de la présomption d'innocence, mais il était nécessaire d'aborder ce sujet. Le Président de la République avait promis lors de son précédent mandat une moralisation radicale de la vie publique. C'était compter sans l'accumulation d'affaires – Benalla, Kohler, Delevoye, Dubost – les procédures judiciaires contre des ministres – Alain Griset, Éric Dupond-Moretti – et les accusations de harcèlement et même de violences sexuelles envers

Gérald Darmanin ou Damien Abad, même si, évidemment, la présomption d'innocence reste à privilégier.

Les Français sont assaillis de documents administratifs et de procédures sans fin. Comment comptez-vous faciliter l'accès de nos concitoyens aux documents administratifs ?

M. le président Sacha Houlié. Comme j'avais eu l'occasion de le rappeler au ministre de l'intérieur lors d'une réunion de notre commission en 2020, il n'y a pas de coupable présumé, il n'y a que des personnes prévenues, et tout le monde a droit à la présomption d'innocence dans les affaires en question.

M. Bruno Lasserre. Merci beaucoup de toutes ces questions.

Madame Chandler, la loi a voulu introduire une coopération entre la CADA et la CNIL. Si je suis nommé à la tête de la CADA, je siégerai au collège de la CNIL et j'y consacrerai le temps nécessaire, toutes les semaines ; inversement, la CNIL est représentée au collège de la CADA. Cela dit, les deux instances doivent travailler davantage ensemble. En effet, le numérique soulève des questions qui leur sont communes, touchant l'open data, les codes sources ou les algorithmes. Leurs rapports sont bons, de confiance. Ainsi, les deux institutions se sont mises d'accord pour définir leurs compétences respectives concernant l'accès des détenus à certains éléments relatifs aux fouilles à nu dont ils font l'objet : elles sont arrivées, par le dialogue, à trouver une bonne articulation des interventions de chacune.

Dans le passé, certains ont prôné leur fusion au motif qu'il y aurait trop d'AAI. Je suis radicalement contre : les deux sont utiles à la vie démocratique, mais défendent des causes opposées. La CADA assure la transparence dans l'intérêt de tous : il s'agit de forcer l'administration à agir au grand jour en montrant les documents sur lesquels elle travaille. La CNIL protège la vie privée des personnes, en leur permettant d'accéder à leurs données personnelles, mais en prémunissant celles-ci contre l'intrusion de tiers, dont l'État. Fusionner la CADA et la CNIL mènerait tout droit à la schizophrénie. Cela ruinerait l'efficacité de l'institution publique ainsi créée, ainsi que la bonne perception de sa mission.

Quant au Défenseur des droits, il joue un rôle consultatif auprès de la CADA, et peut lui faire parvenir beaucoup d'informations utiles concernant ce qui se passe concrètement sur le terrain, grâce à son réseau de délégués départementaux.

S'agissant de la question récurrente du délai de traitement, on ne peut se satisfaire du délai moyen de 82 jours, même si c'est déjà le fruit d'une réduction considérable – il faut rendre hommage aux équipes qui se sont mobilisées pour cela. Le législateur a prévu un objectif d'un mois et il faut tout faire pour s'en rapprocher. Il existe deux manières d'y parvenir.

D'abord, les moyens. À ce sujet, il faut être courageux, téméraire même, mais pas présomptueux : je ne suis pas en mesure, faute d'avoir analysé le budget en détail, de déterminer quelle somme devrait être consacrée à la communication ; c'est un peu tôt. Sachez cependant que, dans toutes les organisations que j'ai dirigées, je me suis battu pour qu'elles aient des moyens à la hauteur des missions qui leur sont confiées et j'ai obtenu des arbitrages budgétaires souvent volontaristes, sans ménager mon énergie.

Assurément, un budget de 1,5 million d'euros et un effectif plafonné à 17 emplois pour traiter 8 500 affaires par an, sans compter tout le travail de pédagogie et d'animation territoriale et les rencontres sur le terrain, c'est très peu – ce n'est pas assez, je le dis clairement, madame Taurinya. Le mot de sobriété le montre bien : on peut faire mieux. Mais il serait présomptueux de ma part de prétendre arriver avec la solution toute faite. Pour réussir, il faut convaincre la direction du budget et le Premier ministre. C'est un travail de conviction que je mènerai. Laissez-moi seulement un peu de temps pour construire un nouveau budget et analyser les véritables besoins et les délais : ce sera pour les années 2023-

2024. Je vous remercie de vous être dite disponible pour voter une augmentation des crédits pour ce budget plus ambitieux.

Quant à la seconde manière d'améliorer les délais, je ferai une analogie avec la médecine : la CADA traite la pathologie – les refus d'accès – mais la vraie réponse est dans la prévention, pour qu'il y ait moins de refus et donc moins de saisines. Cela passe par l'open data – si les données sont publiées sur des sites immédiatement et simplement accessibles à tous, il n'y aura même pas besoin de demander l'accès aux documents –, par le fait d'encourager l'administration à demander un conseil préalable à la CADA et, surtout, par le développement et l'animation du réseau des PRADA, véritables accompagnateurs qui doivent avoir la confiance des collectivités et des administrations auprès desquelles ils sont placés et qui peuvent, au cas par cas, les guider pour prévenir les refus d'accès.

Le rôle des parlementaires est utile et, si je suis nommé à la tête de la CADA, j'apprécierai de rendre des comptes devant vous au rythme dont vous déciderez. J'ai toujours pris beaucoup de plaisir à répondre aux questions – par exemple, monsieur Bernalicis, devant la commission d'enquête que vous présidiez – y compris les plus dérangeantes ou titillantes : c'est le rôle d'une personne chargée d'un mandat public de rendre compte à ceux qui lui ont donné du pouvoir de ce qu'elle en fait.

Monsieur Ménagé, j'aime la communication et je l'ai en effet pratiquée au sein du Conseil d'État pour expliquer que ses décisions concernent les Français dans leur vie quotidienne. La CADA doit s'adresser aux Français dans un langage simple et accessible. Je ne peux pas vous dire quelle somme précise je dédierais à la communication si j'étais nommé, mais il faut faire un travail d'avocat, parler aux médias – un partenariat a été instauré avec *La Gazette des communes* –, aller sur le terrain, faire des conférences de presse, expliquer le travail de manière simple et pragmatique, et surtout faire des PRADA des correspondants actifs. Cela dit, si la CADA reçoit 8 500 demandes par an, c'est qu'elle n'est tout de même pas complètement inconnue au bataillon !

Madame Taurinya, je crois avoir répondu précisément sur ce que je pense des moyens actuellement alloués à la CADA et sur l'engagement qui serait le mien pour qu'ils soient revalorisés à la hauteur de mes ambitions.

Comment éviter que l'afflux de saisines venues de la société civile, des militants, des ONG, des lanceurs d'alerte, des journalistes et des chercheurs ne préempte les demandes plus ordinaires des Français et ne retarde leur traitement ? C'était la question – difficile – posée par Mme Untermaier. C'est un point auquel je suis très attentif : je souhaite que l'on rationalise les procédures afin de les adapter à la nature de la demande et aussi à son urgence – dans certains cas, les dossiers environnementaux par exemple, on ne peut pas attendre des mois. Sur le modèle du référé dans la juridiction administrative, il faut adapter le temps de la transparence à celui de l'action publique et aux attentes des citoyens. De même, dans le cas des crises et scandales sanitaires, il s'agit moins de savoir si l'on pourra accéder aux documents que de savoir quand. Le délai est donc un élément crucial de ce droit démocratique et la CADA doit tout faire pour le réduire autant que possible.

À votre question sur le taux d'avis favorables, madame la députée, je répondrai que sur les 8 500 demandes annuelles, l'avis n'est défavorable à la communication que dans 12 % des cas, pour des raisons d'incompétence ou d'irrecevabilité, par exemple parce que le document est déjà public ou qu'il ne s'agit pas d'un document administratif.

Monsieur Schellenberger, vous m'avez, vous aussi, posé une question difficile. C'est la jurisprudence de la CADA qui a créé la notion de document préparatoire, maintenant inscrite dans la loi. Ces documents ne sont pas exclus du droit à communication, mais leur communication est retardée jusqu'à l'achèvement de la décision qu'ils préparent ; ensuite, tout ce qui a précédé cette décision devient public. Vous avez raison, la frontière est plus

difficile à tracer dans l'univers numérique, où le stade auquel la phase préparatoire est achevée est plus délicat à déterminer. Il faut cependant essayer d'appliquer au numérique les règles de bon sens qui existent dans l'univers papier, en faisant en sorte, au cas par cas, que la date de l'accès ne perturbe pas la sérénité dont l'administration doit jouir pour préparer une décision sensible. Sinon, il risque de ne plus y avoir de documents préparatoires : quand on sait que tout sera mis sur la place publique avant même que la décision ne soit prise, on ne communique plus – on se voit entre deux portes ! Faites-nous confiance pour tracer cette ligne de partage de la manière la plus ouverte et la plus raisonnable possible.

Madame Poussier-Winsback, le pouvoir de sanction est en effet réservé aux cas où le document communiqué est réutilisé de manière contraire à la loi, notamment à des fins commerciales. Il est assez rare que la CADA en fasse usage, parce que, très souvent, l'information sur l'utilisation du document ne lui parvient pas. Ce pourrait être le rôle des PRADA de créer un réseau chargé de transmettre ce type d'informations, afin que la CADA puisse jouer son rôle répressif lorsque la volonté du législateur n'est pas respectée. Mon expérience à l'Autorité de la concurrence montre que je n'ai pas peur d'affronter des lobbys ou des entreprises puissantes, ni même, Mme Untermaier l'a évoqué, des professions bien organisées. La sanction est un outil nécessaire à toute régulation, qui sera mobilisé comme les autres.

Monsieur Rebeyrotte, votre question sur les motifs des avis est très stimulante. Au-delà des avis individuels, il faudrait développer un droit souple – des lignes directrices, par lesquelles la CADA émettrait publiquement sa doctrine sur telle et telle catégorie de document, de manière à guider les administrations. Il est possible de faire le bilan du droit d'accès dans tout une série de matières et la CADA pourrait prendre ainsi les devants, plutôt que d'attendre des avis individuels qui alourdissent son activité quotidienne.

Monsieur Coulomme, la loi est claire : si la présidence de la CADA m'est confiée, je devrai, dans les deux mois, faire une déclaration d'intérêts à la HATVP, ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale. À la différence de celles des parlementaires ou des ministres, elles ne sont ni publiques ni consultables, de par la loi. Mais je n'ai rien à cacher et je peux déjà vous dire que, comme l'a indiqué Mme la rapporteure, je n'ai pas d'intérêts en dehors du service de l'État ni n'en ai eu depuis cinq ans ; je n'ai exercé aucune activité dans le secteur privé, je n'exerce pas de fonctions dirigeantes dans des associations ou dans des organismes privés. J'ai déclaré à Mme la rapporteure l'activité professionnelle de mon épouse, d'ailleurs épisodique et au sein du secteur public. Je crois avoir été transparent, comme il est logique de l'être pour soi-même quand on est un militant de cette cause. De mon point de vue, je ne suis pas en situation de conflit d'intérêts, de sorte que j'irai jusqu'au bout de mes ambitions sans être gêné par quoi que ce soit dans ma situation.

Madame Lechanteux, votre question résumait tout : comment faire que la loi vive ? Les Français sont assaillis de documents, dites-vous ; mais en même temps, ils en demandent ! Ce n'est pas le rôle de la CADA de freiner la production de documents. Il faut que, lorsque l'administration agit – souvent à la demande des citoyens et pour répondre à des besoins d'intérêt général – elle le fasse au grand jour. La transparence n'est pas une condition suffisante de la confiance, mais ce ne sont pas l'obscurité ni le secret qui combleront le manque criant de confiance des Français envers leurs élites et entre eux, c'est bien le fait de publier au grand jour les motifs des décisions, sans peur. Comptez sur moi pour défendre cette cause.

M. le président Sacha Houlié. L'audition est désormais terminée. Merci d'avoir répondu à toutes nos questions, monsieur Lasserre. Je vous invite, ainsi que le public, à quitter la salle afin que nous puissions statuer. La réunion devient confidentielle le temps du délibéré.

Puis, la Commission vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement.

*
* *

Puis, la Commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (n° 3) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

M. le président Sacha Houlié. Ce texte a été adopté le 21 février par le Sénat, qui a approuvé la ratification de l'ordonnance, tout en ajoutant à l'article unique du projet de loi vingt articles additionnels.

Nous examinerons le texte en séance publique dès le 26 juillet.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. L'ordonnance du 8 décembre 2021 apporte plusieurs modifications à la fonction publique des communes de la Polynésie française, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Il existe trois fonctions publiques en Polynésie française : la fonction publique de l'État, la fonction publique de la Polynésie française, aussi appelée fonction publique du Pays, et la fonction publique communale, qui est l'objet de la présente ordonnance.

La fonction publique communale est la plus récente. Son statut a été défini par l'ordonnance du 4 janvier 2005. Entrée en vigueur en 2012, elle a connu plusieurs modifications, dont la plus récente est l'ordonnance du 8 décembre 2021 qu'il vous est proposé de ratifier.

En tant que collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française est régie par le principe de spécialité législative. L'article 74-1 permet au Gouvernement d'étendre et d'adapter par ordonnances les dispositions de nature législative en vigueur en métropole. À la différence des ordonnances de l'article 38, celles de l'article 74-1 doivent impérativement être ratifiées par le Parlement dans les dix-huit mois suivant leur publication, sous peine de devenir caduques.

C'est sur ce fondement que l'ordonnance du 8 décembre 2021 a été prise. Elle était très attendue, tant par les agents publics que par les collectivités polynésiennes. Elle vise, d'une part, à répondre aux attentes exprimées en mai 2017 lors d'un important mouvement social qui a touché l'ensemble des communes de la Polynésie française, et d'autre part, à étendre au droit de la fonction publique de ces communes certaines des évolutions intervenues dans la fonction publique territoriale au cours des dernières années, notamment la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, tout en les adaptant.

Le statut de la fonction publique communale de la Polynésie française, bien qu'il soit récent, a déjà donné lieu à quelques ajustements, et il demeure pertinent. Je rappelle aussi qu'avant 2005, le cadre d'emploi au niveau communal relevait du droit privé.

L'ordonnance a fait l'objet d'une importante concertation. L'État a signé, en juin 2017, un protocole d'accord associant le syndicat des communes, les syndicats d'agents

communaux, le centre de gestion et de formation (CGF) et le Conseil supérieur de la fonction publique de la Polynésie française. L'Assemblée de la Polynésie française a ensuite rendu un avis sur le projet d'ordonnance.

L'ordonnance que nous nous apprêtons à ratifier constitue l'aboutissement d'un long processus qui a débuté il y a près de cinq ans. On pourrait regretter, sur ce plan, que le Gouvernement ait retiré le projet de loi de l'ordre du jour à la fin de la précédente législature, ce qui a conduit à une attente de quelques mois supplémentaires.

L'apport de l'ordonnance est important, et à la hauteur des enjeux. Elle comprend quarante-cinq articles, qui modifient environ la moitié des articles du statut de 2005. Le texte a trois finalités principales : renforcer les droits et les garanties des agents publics et préciser les règles applicables en matière de déontologie ; moderniser les instances de dialogue social ; faciliter l'accès à la fonction publique des communes. Toutes ces dispositions sont présentées dans mon rapport.

J'en viens au projet de loi qui nous est soumis. Il comportait, lors de son dépôt, un article unique ratifiant l'ordonnance. Le Sénat a introduit vingt articles additionnels, qui portent sur l'ensemble du champ de l'ordonnance de 2021. Certaines de ces dispositions reviennent sur les apports de l'ordonnance, d'autres les adaptent, d'autres encore intègrent des sujets nouveaux.

Je salue le travail du Sénat – et de son rapporteur, Mathieu Darnaud – qui s'est prononcé en faveur de la ratification de l'ordonnance, tout en saisissant cette occasion pour tenter d'apporter des améliorations au statut des fonctionnaires des communes de la Polynésie française.

Certaines dispositions me paraissent intéressantes, et doivent être conservées. Je partage le point de vue des sénateurs sur plusieurs sujets : les règles du régime indemnitaire, aux articles 19 et 20, le télétravail, à l'article 22, ou encore l'extension des compétences des comités techniques paritaires, à l'article 10, que je vous proposerai d'approfondir.

D'autres dispositions me paraissent moins pertinentes pour des raisons techniques, même si j'en partage la philosophie, et je vous proposerai de les supprimer. Je pense notamment à l'ouverture de l'accès à l'ensemble des cadres d'emplois par la voie des examens professionnels, à l'article 2, et à la suppression des limites d'âge, à l'article 15.

D'autres dispositions introduites par le Sénat posent enfin des difficultés de fond. Je n'évoquerai que les plus importantes.

L'article 5, tout d'abord, restreint le champ de l'aide sociale que les communes de Polynésie peuvent apporter à leurs agents. Je vous proposerai de supprimer cette disposition. Il me semble préférable de laisser aux communes la liberté de déterminer, dans la limite de leurs moyens budgétaires, l'aide qu'elles veulent apporter.

Par ailleurs, le rétablissement des compétences des commissions administratives paritaires, prévu à l'article 10 du projet de loi, va à rebours de ce que nous avons décidé en 2019, lors de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique. Il me paraît important d'étendre les dispositions de ce texte à la Polynésie. Nous pourrions aussi revenir, lorsque nous examinerons mon amendement, sur l'articulation entre les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires.

J'en viens, s'agissant de l'article 16, au droit pour le fonctionnaire de bénéficier d'un congé avec traitement pour effectuer une période de service militaire ou d'activité dans la

réserve. Cette possibilité doit être conservée, car elle constitue un acquis important qui contribue au maintien de nos capacités de résilience. Je reviendrai aussi, lors de l'examen des amendements, sur les réticences exprimées par les communes. Ces réticences ne sont pas illégitimes et méritent un travail complémentaire.

Je vous proposerai, enfin, de supprimer l'article 21 afin de rétablir la sanction de mise à la retraite d'office, dont la suppression par le Sénat est, à mes yeux, source de rigidité pour le prononcé des sanctions du quatrième groupe.

J'ai cherché, lors de mes travaux sur ce texte, les solutions les plus appropriées et les plus adaptées à la situation locale, sans dogmatisme. Cela signifie, parfois, aligner les règles applicables en Polynésie sur le droit commun de la fonction publique, mais cela peut aussi impliquer de maintenir des adaptations et des règles dérogatoires lorsque c'est pertinent. Tel est, après tout, le sens du principe de spécialité législative et de l'adaptation en ce qui concerne les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

La Polynésie française présente, en effet, des spécificités : elle compte quarante-huit communes, dont trente comprennent des communes associées. Ces communes se répartissent sur 118 îles, dont soixante-quatorze sont habitées, et couvrent une surface équivalente à celle de l'Union européenne.

J'ai pu m'entretenir, dans le cadre de mes travaux, avec plusieurs acteurs polynésiens, notamment la présidente du groupe Tapura huiraaatira, majoritaire à l'Assemblée de la Polynésie française. Je souhaite remercier l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité et les avis précieux qu'elles nous ont apportés.

Ce texte est issu, je l'ai dit, d'un processus long et dense de concertation, de travail en commun associant l'ensemble des acteurs polynésiens. Certains d'entre eux, d'ailleurs, ont pu changer au fil du temps, de sorte qu'entre le moment où un consensus est apparu et le moment où nous en discutons, les choses ont pu évoluer un peu, ce qui justifie, s'il en est besoin, le travail que nous faisons.

L'exercice est contraint, parce que les délais sont courts. L'examen du projet de loi en commission, en séance publique puis en commission mixte paritaire (CMP) doit permettre de continuer le travail pour aboutir à un texte respectant l'envie de consensus, qu'il faut saluer, de l'ensemble des acteurs.

M. Philippe Dunoyer (RE). Ce projet de loi ratifie une ordonnance du 8 décembre 2021 qui étend et adapte à la fonction publique des communes de la Polynésie française des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il s'agit, comme M. le rapporteur l'a dit, d'une nouvelle fonction publique : les fonctionnaires communaux de Polynésie ne disposent d'un statut que depuis 2005. Entre-temps, de nombreux événements se sont produits, au niveau local mais aussi, plus généralement, sur le plan juridique, et le Gouvernement a considéré, à juste titre, qu'il fallait actualiser le droit en vigueur.

Nous examinons ce texte dans un triple contexte. Depuis 2011, le droit de la fonction publique a connu de nombreuses évolutions législatives, et il est important d'en faire bénéficier les fonctionnaires communaux de Polynésie. Par ailleurs, comme M. le rapporteur l'a souligné, un conflit social, marqué par une grève importante, s'est déroulé en 2017 : nous devons en tenir compte. Enfin, et c'est peut-être le point principal, un consensus entre l'ensemble des acteurs institutionnels et des représentants syndicaux a vu le jour. On doit à tout prix le préserver. Un tel consensus est partout un bien rare, singulièrement dans nos

collectivités dotées d'une large autonomie. Il faut y toucher d'une main tremblante – ce n'est pas le député calédonien que je suis qui vous dira le contraire.

Les objectifs du texte sont également triples.

Premièrement, il s'agit de consacrer des droits nouveaux, ce qui est évidemment l'essentiel – je pense notamment aux dispositions relatives à la protection fonctionnelle, au temps partiel thérapeutique et au congé de paternité –, mais aussi des obligations, l'un n'allant pas sans l'autre, par l'inscription dans le dur, si je puis dire, du respect des principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité et de laïcité – ce dernier point ayant conduit à un important débat en Polynésie et au Sénat – pour 4 700 agents répartis entre quarante-huit communes, au sein d'un territoire aussi étendu que celui de l'Union européenne, ce qui constitue une spécificité.

Deuxièmement, l'ordonnance approfondit le dialogue social, en modifiant la définition des missions des commissions administratives paritaires et des comités techniques paritaires – M. le rapporteur a déposé un amendement à ce sujet.

Enfin, le texte améliore l'accès à la fonction publique des communes de la Polynésie française, et renforce son attractivité.

Je salue le travail mené par M. le rapporteur, qui a déposé, à l'issue d'un grand nombre de consultations, des amendements limités et précis, en veillant toujours à préserver le consensus et à garantir aux fonctionnaires polynésiens les meilleurs droits possible. Le groupe Renaissance votera en faveur du texte.

M. Yoann Gillet (RN). Le projet de loi permet de ratifier une ordonnance étendant et adaptant à la fonction publique des communes de la Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette ordonnance vise à actualiser le statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française compte tenu des évolutions législatives intervenues dans le droit de la fonction publique territoriale depuis 2011 et des revendications exprimées lors de l'important mouvement de grève de mai 2017. Cinq années auront donc été nécessaires pour avancer.

En Polynésie française, le personnel communal n'est doté d'un statut de droit public que depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2005. Les près de 5 000 agents employés par les quarante-huit communes de la Polynésie française relevaient auparavant d'un statut de droit privé et étaient soumis à des situations très hétérogènes. L'ordonnance définit un statut globalement uniforme, qui permet aux agents de disposer des mêmes droits et obligations que les fonctionnaires territoriaux de la métropole et des départements d'outre-mer. Il y a lieu, néanmoins, de tenir compte des contraintes financières des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics administratifs, ainsi que des spécificités de ces territoires souvent injustement oubliés, comme le sont en général nos outre-mer.

À la lumière des discussions sommaires que nous avons eues, l'ordonnance semble satisfaire la majorité des revendications des agents communaux de la Polynésie française et des communes. Si certains points me chagrinent, il en est de même s'agissant de la fonction publique territoriale, et ce n'est pas l'objet de ce débat : le but est d'aligner les règles de nos fonctions publiques.

Je veux rappeler, en revanche, que tous nos territoires méritent d'avoir notre considération, et non d'être traités comme secondaires. En Polynésie française, les agents

communaux n'avaient pas de statut jusqu'en 2005, et les décrets d'application ne sont sortis que plusieurs années plus tard. Quant à la grève de 2017, des premières réponses sont apportées au bout de cinq ans. Le présent projet de loi, qui vise à ratifier une ordonnance, a été travaillé par le Sénat depuis février, mais il n'est survolé par l'Assemblée nationale que depuis quelques jours. Les auditions qui doivent permettre aux députés que nous sommes de bien saisir les enjeux et de connaître le point de vue de chacun ont été planifiées à la dernière minute et modifiées quelques heures avant qu'elles n'aient lieu, en même temps que l'examen, dans l'hémicycle, du projet de loi pour le pouvoir d'achat. Il est temps de considérer, de respecter chacun de nos territoires de la même manière et de travailler sérieusement.

M. Roger Vicot (SOC). Alors que nous débutons l'examen de ce projet de loi, dont l'objet principal est de ratifier une ordonnance relative à la fonction publique des communes de Polynésie française, il est utile de rappeler certains éléments du contexte qui fait la singularité de ce territoire. Les quarante-huit communes de la Polynésie française sont réparties dans un ensemble géographique grand comme l'ensemble de l'Europe, cela a été dit, et comptant 121 îles, dont seulement soixante-seize sont habitées.

Rappelons aussi l'évolution spécifique du statut des communes de la Polynésie et de leurs agents. La loi organique du 27 février 2004 a donné le statut de collectivité territoriale aux communes de Polynésie française, mais ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur d'une ordonnance prise en 2005 que leur personnel communal a pu bénéficier d'un statut de droit public. Jusqu'alors, en effet, les quelque 4 700 agents communaux employés par les quarante-huit communes de Polynésie relevaient d'un statut de droit privé et étaient soumis à des situations particulièrement hétérogènes.

Cette première ordonnance a défini un statut uniforme qui a permis aux fonctionnaires des communes de Polynésie de disposer des mêmes droits et obligations que les fonctionnaires territoriaux de la métropole, tout en tenant compte des contraintes financières des communes et de leurs groupements.

De la même manière que l'ordonnance de 2005 avait dû faire l'objet d'une mise à jour en 2011, il convient, par la ratification de l'ordonnance de décembre 2021, d'actualiser le statut de ces agents et de transposer les apports des dernières lois concernant la fonction publique, notamment la loi dite Lebranchu de 2016, relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

L'ordonnance de 2021 entendait également répondre, en partie, aux revendications exprimées par les agents communaux de Polynésie française lors du mouvement de grève de mai 2017. Aboutissement d'une longue période de concertations entre le Gouvernement et les instances politiques et syndicales de la Polynésie française, cette ordonnance renforce les garanties accordées aux fonctionnaires, en les alignant sur le droit commun de la fonction publique. À titre d'exemple, la liste des motifs ne pouvant donner lieu à discrimination, sujet extrêmement important, est complétée par l'identité de genre, la situation de famille et l'état de grossesse. L'interdiction des agissements sexistes et du harcèlement sexuel est également formalisée, tandis que le temps partiel thérapeutique et le congé de paternité et d'accueil de l'enfant sont institués. Par ailleurs, l'ordonnance étend à la fonction publique communale de la Polynésie française les obligations déontologiques énumérées par le statut général de la fonction publique, en application de la loi Lebranchu, à savoir le respect des principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité et de laïcité, et reprend des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

Si l'ordonnance de décembre dernier est entrée en vigueur dès sa publication, elle doit être ratifiée dans un délai de dix-huit mois, sous peine de caducité. Pour éviter cette situation et pour conférer à l'ordonnance une valeur législative, nous devons au moins adopter l'article 1^{er} du projet de loi.

Le Sénat a jugé utile d'ajouter à cet article plusieurs dispositions. Certaines sont tout à fait pertinentes, comme celles de l'article 13, relatif aux modalités de recrutement des personnes handicapées, mais le groupe Socialistes et apparentés considère que nous ne devons pas nous écarter de l'objet principal du projet de loi, afin d'assurer rapidement son adoption et de pérenniser les avancées prévues par l'ordonnance de décembre 2021. Certains écueils rencontrés au Sénat pourraient ainsi être évités à l'Assemblée nationale. Je pense en particulier à l'article 6, introduit par les sénateurs lors de l'examen du texte en commission avant d'être supprimé en séance publique. Cet article prévoyait la suppression du mot « laïcité » dans la liste des obligations et principes déontologiques devant être respectés par les fonctionnaires communaux de Polynésie française. Ce fut un important point de crispation lors des débats : si cet article avait été maintenu en séance publique, certains sénateurs auraient pu voter contre le projet de loi. Évitions ces points de crispation et concentrons-nous plutôt sur notre mission, la valorisation du statut des fonctionnaires communaux de la Polynésie française.

En l'état, les députés socialistes et apparentés voteront pour le projet de loi.

M. Antoine Léaument (LFI-NUPES). Ce projet de loi vise principalement à ratifier l'ordonnance du 8 décembre 2021, qui concerne la fonction publique des communes de Polynésie française. C'est une fonction publique à part entière, composée de 4 000 fonctionnaires et de 650 agents communaux.

Plusieurs dispositions vont, pour nous, dans le bon sens, comme l'élargissement des motifs ne pouvant donner lieu à discrimination, la formalisation de l'interdiction des agissements sexistes et du harcèlement sexuel, le renforcement de la protection fonctionnelle du fonctionnaire victime de discrimination, d'agissements sexistes ou de harcèlement, ainsi que la création d'un temps partiel thérapeutique, d'un congé de paternité et d'un congé de solidarité familiale.

Néanmoins, des dispositions vont dans le mauvais sens, à nos yeux, notamment le fait d'encourager le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents, tendance qui se répand décidément dans l'administration française alors qu'il faudrait la contrer, et le remplacement de la notation par une appréciation de la valeur professionnelle, qui dépend principalement du déroulement de l'entretien conduit par le supérieur hiérarchique, et non du travail réel, les critères manquant de transparence.

Par ailleurs, un point de blocage nous a été signalé par nos collègues polynésiens au sujet de l'article 2, auquel nous serons très attentifs. Il faut six heures de transport, aux frais du candidat, pour aller participer à un concours en Polynésie.

Je rappelle aussi que l'ordonnance du 8 décembre 2021 a été adoptée à la suite de la grève massive de mai 2017, qui portait sur certaines revendications statutaires, comme l'instauration d'une indemnité de départ volontaire à la retraite, le maintien des droits acquis avant l'intégration dans la fonction publique communale et la majoration du congé annuel pour tenir compte de l'ancienneté ou de la situation familiale de l'agent, et qui était également liée à la dénonciation de la situation globale de la fonction publique, du gel du point d'indice, du rétablissement de la journée de carence, des suppressions de postes, de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) et plus globalement de la faiblesse du pouvoir d'achat.

Ces sujets, que nous avons abordés dans une proposition de loi pour le pouvoir d'achat, sont au cœur de l'actualité en Polynésie comme dans l'Hexagone.

S'agissant du présent projet de loi, nous nous en remettons globalement à la sagesse de nos collègues polynésiens. Nous irons dans le même sens qu'eux, en particulier pour l'article 2.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback (HOR). J'ai appris, en m'intéressant au projet de loi et en cherchant des informations, que de fortes tempêtes avaient eu lieu il y a quelques jours en Polynésie, et j'ai une pensée pour les nombreuses familles dont le logement a été détruit à cette occasion.

Le projet de loi de ratification que nous examinons est important. Il témoigne du souhait du Gouvernement de moderniser le statut général des fonctionnaires communaux de la Polynésie française, qui disposeront d'un cadre normatif clair, adapté et sécurisant, lequel favorisera une plus grande attractivité.

Plusieurs orateurs de groupe l'ont dit : l'ordonnance qu'il s'agit de ratifier renforce les garanties accordées aux fonctionnaires communaux, en les alignant sur le droit commun de la fonction publique territoriale. C'est une mesure juste, dont notre groupe ne peut que se féliciter. Les attentes sont fortes, et ce texte aura un impact sur la vie quotidienne des fonctionnaires communaux.

Il nous paraît fondamental de reconnaître que la plupart d'entre nous ne peuvent pas appréhender toutes ces réalités de terrain, et c'est pourquoi la voix des élus de la Polynésie française doit être plus que jamais écoutée avec attention. Le droit commun doit s'appliquer, mais il faut aussi qu'il soit adapté aux territoires. C'est tout l'objet de l'ordonnance.

Je sais que l'article 4 a fait l'objet de débats au Sénat. La lutte contre les conflits d'intérêts est essentielle, notamment parce qu'elle est la cheville ouvrière du rétablissement de la confiance des citoyens en l'État et en la fonction publique. Malgré les spécificités propres au territoire polynésien, les fonctionnaires lanceurs d'alerte doivent être protégés lorsqu'ils signalent des situations de conflit d'intérêts et les fonctionnaires communaux doivent, bien sûr, s'appliquer à exercer leurs fonctions d'une manière indépendante, impartiale et objective.

Le travail transpartisan qui a eu lieu au Sénat a permis d'enrichir l'ordonnance, par exemple en reprenant les dispositions en vigueur dans la fonction publique métropolitaine au sujet du télétravail. En effet, les caractéristiques structurelles de la Polynésie française et de ses communes – notamment l'insularité, l'éloignement et l'exposition aux risques naturels – rendent particulièrement nécessaire l'inscription de cette modalité de travail dans les dispositions applicables.

Plusieurs amendements ont été déposés par le Gouvernement et le rapporteur. Il nous semble que ces amendements vont dans le bon sens, en particulier celui de suppression de l'article 5, qui permettra d'élargir le spectre des aides sociales que les communes auront le droit de mettre en œuvre. La liste limitative prévue dans la rédaction du Sénat pourrait empêcher certaines communes, qui en auraient la capacité, de se mobiliser pour améliorer les conditions de vie des agents publics et de leur famille, par exemple dans le domaine du logement. Nous sommes donc défavorables à cette disposition insérée par le Sénat.

Mme Blandine Brocard (Dem). Permettez-moi, avant tout, d'avoir une pensée particulière pour les nombreuses familles sans logement après les fortes houles qui ont touché la Polynésie la semaine dernière.

Le projet de loi que nous examinons est une nouvelle occasion de mettre au cœur de notre attention la Polynésie française, ceux qui y vivent et ceux qui participent à sa vitalité communale, c'est-à-dire les élus et les fonctionnaires communaux de cet archipel du Pacifique qui est une des fiertés de notre pays.

Ce texte est également l'occasion de manifester notre attachement à tous nos territoires. Nous sommes riches de nos diversités et de nos objectifs communs, et soucieux d'un intérêt général qui nous soude et qui nous rend plus forts.

Ce projet de loi de ratification de l'ordonnance du 8 décembre 2021, étendant et adaptant à la fonction publique des communes de la Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, est nécessaire pour que les fonctionnaires des communes de la Polynésie bénéficient des avancées introduites par les différentes lois concernant la fonction publique qui ont été adoptées depuis 2011.

Cette ordonnance est issue de longues et fructueuses négociations engagées à la suite du mouvement de grève de mai 2017, un conflit social très dur et généralisé du côté des agents communaux. L'important travail de concertation qui a eu lieu avec les instances locales a permis de trouver un équilibre. Le Sénat l'ayant sensiblement modifié, il faut voir si ses ajouts ébranlent ou non un équilibre qui est indispensable pour assurer une meilleure adaptation et une plus grande attractivité de la fonction publique communale en Polynésie française.

Ce texte est sensible compte tenu des attentes qui l'entourent. Nous devons réussir à avancer ensemble dans la bonne direction. Il ne faudra pas perdre de vue, au cours de nos échanges, que si nous devons œuvrer à un véritable rapprochement avec le droit commun, il faut aussi prendre en compte les spécificités lorsque c'est justifié. Songeons ainsi que la Polynésie compte quarante-huit communes – et des communes associées –, dont certaines s'étendent sur un espace immense, réparti entre plusieurs îles, sans continuité territoriale. L'éclatement géographique et la faiblesse numérique de la population de la Polynésie constituent des difficultés que nous devons prendre en considération, car elles ont une incidence directe et forte sur la vitalité des communes et en matière d'emploi.

Le groupe Démocrates soutient l'ambition du Gouvernement de valoriser le statut général des fonctionnaires communaux de Polynésie en permettant à ces derniers de disposer d'un cadre législatif et réglementaire clair, adapté et sécurisant. Cela veut dire actualiser les droits et les obligations des fonctionnaires, approfondir et assouplir le dialogue social, qui doit être préservé, faciliter l'accès à la fonction publique communale et renforcer son attractivité. Nous croyons qu'il ne faut toucher que d'une main prudente à un texte qui était particulièrement attendu, tant par les agents que par les élus.

L'ordonnance du 8 décembre dernier comporte quarante-cinq articles, qui complètent, abrogent ou modifient près de la moitié des articles de l'ordonnance de 2005. De nombreuses avancées pour les fonctionnaires communaux de la Polynésie française figurent dans ce texte, notamment le renforcement de leurs droits et garanties grâce à un alignement sur le droit commun de la fonction publique territoriale. Je pense à l'interdiction des agissements sexistes et du harcèlement sexuel, au renforcement de l'accès des agents à la protection fonctionnelle et à son élargissement à leurs proches, à la modernisation des règles applicables en matière de déontologie ou encore à la modernisation des instances de dialogue.

Le Sénat a beaucoup enrichi le projet de loi, mais nous devons absolument veiller à ce que certaines dispositions qu'il a introduites ne viennent pas réduire les droits des

fonctionnaires communaux de Polynésie française. Nous aurons l'occasion d'en parler lors de l'examen des amendements.

Le groupe Démocrates, vous l'aurez compris, attend beaucoup de nos échanges. Il faut avancer avec précaution et discernement dans l'intérêt de la Polynésie française, de notre République, des élus et des fonctionnaires communaux, que nous remercions pour leur action au quotidien.

M. Moetai Brotherson (GDR-NUPES). Je voudrais remercier nos collègues qui ont eu une pensée pour les victimes des intempéries qui ont notamment frappé la côte Est de Tahiti et certaines îles de nos archipels.

Ce projet de loi de ratification de l'ordonnance de 2021 est très attendu, aussi bien par les fonctionnaires que par les élus.

Parmi les quarante-huit communes de Polynésie, celles de moins 1 000 habitants sont plus nombreuses que celles de plus de 10 000 habitants. C'est une spécificité notable.

Je remercie le rapporteur pour son travail. Il a fait preuve d'ouverture d'esprit. Je salue, par ailleurs, le travail de concertation qui a été mené par le CGF, le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), le Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française et l'ensemble des syndicats. Chose rare, et à souligner, à peu près tout le monde est d'accord sur le contenu de l'ordonnance.

Globalement, il n'y a pour nous qu'un seul point de blocage, dont nous parlerons probablement tout à l'heure. Il concerne l'article 2, relatif à la possibilité de promotion des fonctionnaires de catégorie D au sein de la catégorie C, sans concours. Nous discuterons aussi d'éléments qui peuvent paraître acquis en France mais qui le sont beaucoup moins en Polynésie, comme la laïcité. C'est une question qu'il ne faut pas évacuer d'un revers de main, mais dont on doit au contraire discuter. Vous devez prendre conscience, chers collègues, des spécificités qui existent dans ce domaine en Polynésie. Il y a aussi la question des lanceurs d'alerte, mais ce n'est pas un point de blocage. La notion de lanceur d'alerte est une nouveauté en Polynésie : la plupart des gens ne savent même pas ce que c'est. L'inscription de cette notion dans l'ordonnance peut avoir des effets de bord, et il faut en parler.

Sous ces réserves, concernant en particulier l'article 2, nous voterons le projet de loi.

M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES). Cette ordonnance, cela a été dit, était très attendue. On peut regretter qu'elle ne soit soumise à ratification qu'après son entrée en vigueur.

Si le texte initial n'était pas satisfaisant, son examen au Sénat l'a sensiblement amélioré. À ce stade, et sous réserve de la discussion que nous aurons à propos de l'article 2, le groupe Écologiste sera plutôt favorable au projet de loi.

De manière générale, nous regrettons l'inflation des ordonnances et, en même temps, la déflation concernant la saisine du Parlement de ces ordonnances. Durant le précédent quinquennat, seuls 20 % des ordonnances ont été soumises à ratification, ce qui n'est pas satisfaisant pour les législateurs que nous sommes, même si le Conseil constitutionnel, par ses décisions du 28 mai et du 3 juillet 2020, s'est reconnu compétent, une fois les délais d'habilitation expirés, pour examiner les dispositions des ordonnances non ratifiées intervenant dans le domaine de la loi.

M. Paul Molac (LIOT). Ce texte met le statut de la fonction publique en Polynésie au même niveau, en matière de droits et de devoirs, que celui du reste de la fonction publique, et il y a plutôt un large consensus sur ce point. Je ne vois donc pas la nécessité de s'opposer au projet de loi, bien au contraire. Il donne des droits supplémentaires aux fonctionnaires concernés. On peut donc avoir de l'autonomie au sein de l'État tout en respectant le droit du travail – je le souligne car on oppose parfois l'autonomie et la question des droits.

Nous écouterons attentivement ce que nos collègues de Polynésie nous diront au sujet de l'article 2. Nous prendrons position en fonction de ce qui les arrange.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Monsieur Dunoyer, j'ai été inspiré, dans la rédaction de mon rapport et le dépôt de mes amendements, par le souhait d'éviter toute dégradation par rapport au droit commun, mais aussi de prendre en considération les préoccupations des communes polynésiennes, en particulier sur le plan budgétaire.

Monsieur Gillet, il est un peu injuste de dire que nous considérons la Polynésie comme un territoire secondaire. Le précédent mandat a notamment été marqué par une réforme du statut de la Polynésie française et par un débat, sans doute pas définitif, sur le fait nucléaire en Polynésie. Elle a fait l'objet de nombreux textes, et votre serviteur a eu l'honneur d'être le rapporteur de certains d'entre eux.

S'agissant des contraintes financières, je souligne que les communes polynésiennes n'ont pas d'autonomie en matière de recettes. Celles-ci sont exclusivement constituées d'une fraction de l'octroi de mer. Les réticences – mais cela ne veut pas dire qu'il faut nécessairement y céder – à l'égard de l'extension de certains droits tiennent à cette question. Les communes craignent une sorte d'appel d'air auquel elles n'auraient pas la capacité d'adapter complètement leurs finances.

Monsieur Vicot, je me réjouis du soutien de votre groupe. L'objectif est effectivement de préserver le consensus. Je salue le fait qu'on avance au sujet des droits grâce à une discussion avec l'ensemble des acteurs.

Monsieur Léaument, même si je ne suis pas surpris que vous vous saisissiez de cette occasion pour parler du pouvoir d'achat, vous conviendrez que ce n'est pas totalement le cadre du texte.

Nous reviendrons dans un instant sur l'article 2, et j'espère parvenir à rasséréner tout le monde.

S'agissant des contractuels, le texte aligne sur le droit commun les motifs de remplacement temporaire permettant le recrutement d'un agent contractuel, en autorisant notamment qu'un agent contractuel en remplace un autre. Il n'est pas du tout question d'une généralisation.

Madame Poussier-Winsback, vous avez raison : les attentes sont fortes, et il faut écouter les élus. J'espère bien que le groupe Horizons votera pour la ratification de l'ordonnance. Vous avez également eu raison de mentionner le télétravail. S'il y a un territoire où il peut se justifier, c'est la Polynésie française, compte tenu de ses spécificités, malgré des difficultés dont nous pourrions reparler dans un autre cadre : il faut notamment une énergie stable et accessible, et il en va de même pour les réseaux. Nos collègues polynésiens pourraient sans doute nous montrer que tout n'est pas acquis sur ce plan.

Madame Brocard, il faut préserver l'équilibre atteint et vérifier, en effet, si le Sénat ne l'a pas ébranlé. À quelques corrections près, je crois qu'on est encore dans ce cadre, et j'ai

bon espoir que nous arrivions assez rapidement à un accord global. Vous avez eu raison de souligner, parmi les progrès, le fait que la protection fonctionnelle est étendue non seulement aux fonctionnaires mais aussi à leurs proches.

Monsieur Brotherson, vous avez une expertise incommensurable avec la mienne, et je me vois donc mal commenter vos propos. La Polynésie compte seulement trois communes de plus de 20 000 habitants et, me semble-t-il, onze de plus de 10 000 habitants. Plus de la moitié des communes en comptent moins de 1 000. C'est en soi une spécificité.

Monsieur Iordanoff, les ordonnances relevant de l'article 74-1 de la Constitution ne sont pas les mêmes que celles prises sur le fondement de l'article 38. Il s'agit de deux régimes différents. .

Monsieur Molac, chacun connaît vos préoccupations, et chacun conviendra aussi que la singularité de la Polynésie n'est pas exactement la même que celle de la Bretagne... Je suis d'accord avec vous : l'autonomie ne signifie pas moins de droits. Cela fait partie des sujets sur lesquels nous devons travailler.

Un mot, enfin, concernant la laïcité, puisque nous n'en reparlerons pas lors de l'examen des amendements. Durant les auditions, Moetai Brotherson a donné un exemple qui montrait bien l'existence d'une spécificité en la matière. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il faut renoncer au principe de laïcité. La préoccupation des élus est de savoir qui le fait respecter. On pourrait y travailler avec le Gouvernement, afin de ne pas mettre des responsables de service dans une situation impossible à gérer.

Article 1^{er} (ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : *Ratification de l'ordonnance étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (art. 6 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Accès à la fonction publique des communes par voie d'examens professionnels.*

Amendement de suppression CL 1 du Gouvernement.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. L'article 6 de l'ordonnance de 2005 prévoit que les cadres d'emplois de la fonction publique communale polynésienne sont répartis en quatre catégories – la catégorie « application » correspond à la catégorie C ; la catégorie « exécution » équivaut à l'ancienne catégorie D de la fonction publique territoriale hexagonale – et que l'on peut y accéder par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration.

L'article 2 du projet de loi prévoit que l'accès à la fonction publique des communes peut aussi se faire par la voie des examens professionnels.

Le Gouvernement souhaite le supprimer pour plusieurs raisons. D'une part, l'article 44 de l'ordonnance reconnaît déjà les examens professionnels dans le cadre de la promotion interne. D'autre part, la rédaction proposée par les sénateurs permettrait d'accéder à la fonction publique communale par un examen professionnel, en dehors du cadre de la

promotion interne, et concerne les quatre catégories, ce qui écorne largement le principe général de recrutement par concours. Par ailleurs, la suppression de cet article n'empêche aucunement de recruter directement, sans concours, les fonctionnaires au grade le moins élevé des catégories « exécution » et « application ». Avis favorable.

M. Moetai Brotherson. En quoi l'article 44 de l'ordonnance garantit-il la possibilité de passer de la catégorie « exécution » à la catégorie « application » après examen professionnel ?

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. L'article 44 définit les modalités de la promotion interne, et parmi ces modalités figure l'inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel.

M. Ugo Bernalicis. En effet, avec cette modification proposée par les sénateurs, le recrutement après examen professionnel concernerait toutes les catégories.

Je note, monsieur le rapporteur, que vous vous faites l'ardent défenseur du concours comme modalité d'accès à la fonction publique, au point de le sanctuariser, alors que la loi de 2019 de transformation de la fonction publique, que j'ai combattue, a rendu possible le recrutement de n'importe qui, en CDI, sur des emplois permanents. Vos préventions sont bien étranges quand on sait que les sénateurs ont répondu à une demande émanant des collectivités, motivée par des considérations pragmatiques et concrètes !

Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une possibilité : l'ordonnance de 2005 prévoit bien que l'accès aux cadres d'emplois s'effectue aussi « par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration ».

Certes, la rédaction du Sénat aurait pu ne concerner que l'accès aux catégories « exécution » et « application ». Pourquoi n'avez-vous pas négocié avec les collègues de Polynésie et proposé un amendement de repli ? Vous préférez soutenir la position, dure, du Gouvernement. Cela me semble malhonnête.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Pas de faux procès ! Je parle sous le contrôle des collègues de Polynésie : la demande formulée localement ne portait que sur la promotion des fonctionnaires appartenant à la catégorie « exécution » vers la catégorie « application ».

M. Philippe Dunoyer. Le consensus a été difficile à trouver localement ; on n'en retrouve pas toujours l'expression dans l'ordonnance ou les modifications apportées par le Sénat. À cet égard, la présence de nos collègues polynésiens est essentielle. La demande originelle est bien de permettre le recrutement, dans le cadre de la promotion interne et après examen professionnel, des fonctionnaires dans la catégorie « application ». C'est ce que prévoit déjà l'article 44 de l'ordonnance. Le Sénat a commis une erreur d'analyse puisqu'il est allé au-delà de cette demande et a rendu possible le recrutement direct, en externe, dans toutes les catégories. Je vous propose que nous restions alignés sur la demande, telle qu'elle a été exprimée et confirmée par nos collègues de Polynésie.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 est supprimé

Article 3 (art. 8 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Motifs d'indisponibilité d'un*

fonctionnaire ou agent contractuel autorisant le recrutement d'un agent contractuel pour occuper un emploi permanent, et encadrement des contrats établis à cette fin

*La commission **adopte** successivement les amendements CL4, rédactionnel, et CL5, de précision, du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4 (article 13-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : *Dispositions relatives au conflit d'intérêts : correction d'une erreur de référence juridique*

*La commission adopte l'article 4 **non modifié**.*

Article 5 (art. 16 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : *Limitation du champ de l'action sociale des communes.*

Amendement de suppression CL 6 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Quelle peut être l'action sociale des collectivités locales ? C'est l'une des questions qui ont suscité le plus de débats.

Le Sénat a restreint la liste des domaines de l'action sociale à ceux de la restauration, de l'enfance et des loisirs. En effet, les communes souhaitaient se concentrer sur des compétences qu'elles détenaient véritablement et voulaient que l'action sociale se développe de façon concomitante, de sorte que le niveau de services soit égal sur le territoire. Mais les sénateurs ont aussi supprimé le mot « notamment », ce qui a pour conséquence d'interdire aux communes d'orienter leur action sociale vers d'autres domaines que ceux prévus par la loi.

Je comprends que les maires craignent un appel d'air et qu'ils redoutent de voir ce qui n'est qu'une possibilité se transformer en obligation. Il faut cependant permettre aux communes d'aider leurs agents à faire face à des situations difficiles, y compris en matière de logement. La réflexion chemine côté polynésien, mais dans un contexte où les transferts de compétence entre la collectivité et les communes font encore débat.

Dix-sept ans se sont écoulés depuis l'ordonnance de 2005 : si on interdit aujourd'hui aux communes d'agir dans d'autres domaines que la restauration, l'enfance et les loisirs, il faudra attendre longtemps pour réviser l'ordonnance et revenir sur cette décision !

M. Moetai Brotherson. En effet, ce que redoutent le plus les maires de Polynésie, c'est que cette possibilité se transforme en obligation. Un élu local m'expliquait cette nuit qu'il avait découvert qu'un de ses agents revenait, chaque soir, dormir dans le hall de la mairie car son domicile était trop éloigné. Il craignait, s'il lui trouvait un logement, de devoir justifier son geste auprès des 500 administrés en attente d'un logement depuis quatre ans – expliquer que cela relève de la compétence de la collectivité ne suffit pas.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 5 est **supprimé**.*

Article 7 (art. 21-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : *Contrôle en matière de déontologie et rôle de la commission de déontologie : cumul d'activités*

*La commission adopte l'article 7 **non modifié**.*

Article 8 (art. 21-3 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : *Contrôle en matière de déontologie et rôle de la commission de déontologie : activités exercées après la cessation de fonctions*

*La commission adopte l'article 8 **non modifié**.*

Article 9 (art. 23-1 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Consultation de la commission de déontologie par les fonctionnaires.*

Amendement CL21 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le droit commun prévoit que les fonctionnaires peuvent consulter un référent déontologue, qui leur sert d'interlocuteur, les conseille et les accompagne.

Les Polynésiens ont montré leur attachement à la commission de déontologie. C'est un système qui fonctionne plutôt bien, et qui est adapté aux spécificités géographiques. Il est souhaitable de conserver cette dérogation au droit commun.

Je propose néanmoins une nouvelle rédaction.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CL2 de cohérence juridique du Gouvernement.*

L'article 9 est adopté ainsi modifié.

Article 10 (art. 28, 47 et 50 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) *Compétences des commissions administratives paritaires*

Amendement de suppression CL7 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Alors que la réforme de la fonction publique de 2019 a permis de recentrer les compétences des commissions administratives paritaires (CAP) sur les décisions individuelles défavorables aux agents, le Sénat a souhaité rétablir l'ensemble de leurs prérogatives.

J'entends qu'il existe un consensus des partenaires sociaux, mais il me semble préférable de revenir à la situation antérieure, en complétant le projet de loi par un amendement à l'article 11 sur les comités techniques paritaires (CTP). Ainsi, la CAP pourra agir sur les situations conflictuelles – les mutations sont un sujet particulièrement sensible sur ce territoire grand comme l'Union européenne –, tandis que l'appréciation globale de la politique de ressources humaines, de l'organisation des services et de l'égalité entre les femmes et les hommes reviendra aux CTP. L'articulation entre ces deux instances permettra un dialogue social efficace au sein des collectivités.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 10 est **supprimé**.*

Article 11 (art. 29 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Compétences des comités techniques paritaires.*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL16 et CL17 du rapporteur.

Amendement CL8 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je propose de compléter l'article par deux alinéas qui visent à préciser et à étendre les compétences des CTP. Avec cet amendement, un rapport sur l'état de la collectivité pourra être présenté tous les deux ans au moins au CTP ; à partir des éléments contenus dans ce rapport, une négociation sera conduite afin de promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, lors de son audition, le Conseil supérieur de la fonction publique de la Polynésie française nous a indiqué que les femmes sont majoritaires dans l'encadrement des collectivités locales en Polynésie : on ne peut que s'en réjouir !

La commission adopte l'amendement.

Puis, elle adopte l'article 11 modifié.

Article 12 (art. 38 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Modalités d'accès aux emplois des communes de la Polynésie française.*

Amendement CL20 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. L'article 12 prévoit qu'un emploi peut être « pourvu par voie de [...] mise à disposition ». Cette mention est inutile, car cette disposition est déjà prévue par l'article 56 de l'ordonnance de 2005, et n'est pas exacte, parce qu'un emploi n'est pas « pourvu » dans le cadre d'une mise à disposition.

Le fait de supprimer la référence à la mise à disposition ne limitera en rien les possibilités offertes aux fonctionnaires communaux.

La commission adopte l'amendement et l'article 12 est ainsi rédigé.

Article 13 (art. 40 et 42 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Modalités de recrutement des personnes handicapées.*

Amendement CL9 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le Sénat a prévu que, par dérogation, les épreuves des concours d'accès à la fonction publique pouvaient être adaptées à la situation des candidats handicapés, mais il a supprimé dans le même temps la possibilité de recruter les travailleurs handicapés par la voie des emplois réservés.

Certes, il convient d'aménager les épreuves et de garantir ainsi l'égalité des chances. Les acteurs polynésiens ont remarqué que la voie des emplois réservés était peu efficace puisqu'une seule personne a été ainsi recrutée par ce biais depuis 2014 ; ils craignent en outre que cette disposition ne soit une porte ouverte, ou ne se transforme en obligation de faire. Je pense qu'il faut raison garder, puisqu'il s'agit de situations très spécifiques.

Je propose pour ma part de conserver les deux dispositifs. Sur un territoire qui compte, sur plus d'une centaine d'îles, 48 communes – dont 3 seulement dépassent les 20 000 habitants –, il faut que les communes aient un « joker » et puissent recruter directement, par la voie des emplois réservés, les personnes qui ont le profil et la qualification professionnelle idoines.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.*

Article 14 (art. 45 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Suppression de la possibilité pour les fonctionnaires de la Polynésie française d'être intégrés dans la fonction publique des communes*

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CL18 du rapporteur.*

*Puis, elle **adopte** l'article 14 **modifié**.*

Article 15 (art. 51 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Rétablissement de l'inopposabilité des limites d'âge supérieures lors du reclassement d'un agent reconnu inapte.*

Amendement de suppression CL10 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le Sénat a justifié le rétablissement des limites d'âges supérieures, supprimées par l'ordonnance de 2021, par la volonté de les rendre inopposables lors du reclassement d'un fonctionnaire reconnu inapte en raison de son état de santé et par le fait qu'elles ont été maintenues dans les trois fonctions publiques. En réalité, elles ont été supprimées de l'ensemble des statuts particuliers de la fonction publique des communes polynésiennes.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 15 est **supprimé**.*

Article 16 (art. 54 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Abrogation du congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve.*

Amendement CL11 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Cet article, sur lequel pèsent les réalités budgétaires, a donné lieu à de nombreuses discussions. Le Sénat a souhaité abroger le droit au

congé avec traitement pour exercer une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve, au motif que cela constitue une charge pour les communes. Par ailleurs, certaines personnes auditionnées ont relevé que, les agents étant indemnisés pour ces missions, ils bénéficieraient d'une double rémunération.

Il me semble pourtant que l'engagement dans la réserve traduit l'implication des agents et leur volonté de participer à l'action collective. Par ailleurs, il peut être utile, pour les collectivités, de pouvoir mobiliser facilement ces agents, en cas de catastrophe naturelle par exemple. Il faut sans doute continuer à travailler sur cette question et rechercher une solution qui tienne compte des préoccupations des collectivités. Pour l'heure, je propose d'en revenir au droit commun.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 16 **modifié**.*

Article 17 (art. 56 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Alignement du régime de mise à disposition des fonctionnaires communaux sur le droit de la fonction publique territoriale.*

*La commission **adopte** successivement les amendements CL12, de précision, et CL19, rédactionnel, du rapporteur.*

*Puis, elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

Article 18 (art. 58 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Disponibilité des fonctionnaires communaux.*

Amendement de suppression CL13 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Alors que l'ordonnance prévoit déjà les situations dans lesquelles un fonctionnaire peut être placé d'office en disponibilité – notamment l'expiration des droits à congé de longue maladie ou de longue durée – l'article introduit par le Sénat renvoie à un décret en Conseil d'État la définition de ces situations.

Cette rédaction est susceptible d'élargir trop largement les situations dans lesquelles le fonctionnaire peut être placé d'office en situation de disponibilité. Le placement d'office en disponibilité risquerait alors d'être utilisé par la seule volonté de la collectivité et serait, de fait, assimilé à une sanction. Je crains que cela ne soit une source de contentieux et que les collectivités n'y gagnent rien.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 18 est **supprimé**.*

Article 19 (art. 62 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Déconcentration de la fixation du régime indemnitaire de certains cadres d'emplois.*

*La commission adopte l'article 19 **non modifié**.*

Article 20 (art. 62 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Régime indemnitaire des agents contractuels.*

*La commission adopte l'article 20 **non modifié**.*

Article 21 (art. 63 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Suppression de la mise à la retraite d'office de la liste des sanctions du quatrième groupe.*

Amendement de suppression CL14 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. L'article, adopté par le Sénat, supprime de la liste des sanctions pouvant être prononcées contre un fonctionnaire communal la mise à la retraite d'office.

Je propose de rétablir la rédaction d'origine de l'ordonnance, qui prévoit que la mise à la retraite d'office fait partie du quatrième groupe – le plus sévère – des sanctions disciplinaires. Les communes pourront ainsi la prononcer contre les agents en âge de faire valoir leurs droits à pension, sans avoir recours à la révocation, plus chargée en symboles et plus lourde de conséquences.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 21 est **supprimé**.*

Article 22 (art. 72-7 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs) : *Exercice des fonctions en télétravail.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL22 du rapporteur.*

*Puis, elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

La réunion est suspendue de 11 heures 50 à 12 heures 25

*

* *

Le Président annonce les résultats du scrutin sur la proposition de nomination de M. Bruno Lasserre, simultanément à ceux de la commission des lois du Sénat, à 12 heures 25 :

Nombre de votants : 52

Blancs, nuls, ou abstentions : 1

Suffrages exprimés : 51

Avis favorables : 32

Avis défavorables : 19

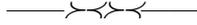
*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Moteai Brotherson*, co-rapporteur d'application sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (n° 3) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

La séance est levée à 12 heures 30.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Erwan Balanant, M. Romain Baubry, M. Ugo Bernalicis, Mme Pascale Bordes, M. Florent Boudié, M. Xavier Breton, Mme Blandine Brocard, M. Moetai Brotherson, Mme Émilie Chandler, M. Jean-François Coulomme, Mme Edwige Diaz, M. Philippe Dunoyer, Mme Raquel Garrido, M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Jordan Guitton, M. Benjamin Haddad, M. Sacha Houlié, M. Timothée Houssin, M. Jérémie Iordanoff, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Emeline K/Bidi, M. Andy Kerbrat, M. Philippe Latombe, M. Tematai Le Gayic, M. Gilles Le Gendre, M. Antoine Léaument, Mme Marie Lebec, Mme Julie Lechanteux, Mme Gisèle Lelouis, M. Didier Lemaire, M. Emmanuel Mandon, Mme Éliisa Martin, M. Thomas Ménagé, Mme Naïma Moutchou, M. Jean-Pierre Pont, M. Thomas Portes, M. Éric Poulliat, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Philippe Pradal, M. Aurélien Pradié, M. Stéphane Rambaud, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Sandra Regol, Mme Béatrice Roullaud, M. Thomas Rudigoz, M. Raphaël Schellenberger, Mme Sarah Tanzilli, Mme Andrée Taurinya, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Roger Vicot, M. Guillaume Vuilletet

Excusés. - Mme Sabrina Agresti-Roubache, M. Clément Beaune, M. Ian Boucard, M. Éric Ciotti, M. Marc Fesneau, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, Mme Marie-France Lorho, M. Benjamin Lucas, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris

Assistait également à la réunion. - M. Paul Molac