

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2014

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer le dialogue social dans la fonction publique de l'État,

PRÉSENTÉE

Par Mme Colette MÉLOT,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Malgré la réforme engagée par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 consécutivement aux accords dits de Bercy du 2 juin 2008, les comités techniques¹, instances consultatives en charge des questions d'intérêt collectif au sein de la fonction publique, n'ont pas acquis un rôle aussi développé que les comités d'entreprises dans le secteur privé.

Compte tenu des faiblesses inhérentes à leur organisation, à leur composition et à leurs attributions, les comités techniques ne permettent actuellement pas le plein essor du dialogue social au sein de la fonction publique.

Ce constat est particulièrement préoccupant pour la fonction publique de l'État, dans la mesure où celle-ci concentre 45 %² des agents publics parmi lesquels 47 %³ n'ont pas participé aux dernières élections aux comités techniques.

L'**organisation** des comités techniques apparaît en effet complexe. Un ministère peut ne pas disposer de son propre comité technique ministériel, alors que toute entreprise d'au moins cinquante salariés doit créer un comité d'entreprise. En outre, les comités techniques peuvent être institués à n'importe quel échelon au sein de la fonction publique de l'État, tandis qu'il existe principalement des comités d'établissements, d'entreprises ou de groupes dans le secteur privé.

La **composition** des comités techniques semble en outre perfectible. Le nombre d'élus titulaires est trop restreint puisqu'il s'établit à dix pour un comité technique et à quinze pour un comité technique ministériel, contre quinze pour un comité d'entreprise et trente pour un comité de

¹ Ou comités techniques d'établissement dans la fonction publique hospitalière

² Contre 34 % pour la fonction publique territoriale et 21 % pour la fonction publique hospitalière, selon le *Rapport annuel de la fonction publique (2013-2014)* de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

³ Contre 45 % pour l'ensemble des trois fonctions publiques, selon le *Rapport annuel de la fonction publique (2013-2014)* de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

groupe. De surcroît, l'origine des représentants est peu diversifiée, ceux-ci étant élus par un collège électoral unique dans la fonction publique de l'État, et non par plusieurs collèges électoraux en fonction des catégories professionnelles, comme cela est le cas au sein du secteur privé.

Les **attributions** des comités techniques s'avèrent enfin limitées. Dans le secteur privé, le comité d'entreprise peut formuler des avis, des propositions et des vœux, organiser des activités sociales et culturelles, demander des explications à l'employeur, saisir le juge ou récuser le commissaire aux comptes. *A contrario*, seuls des pouvoirs d'information et de consultation sont dévolus aux comités techniques au sein de la fonction publique de l'État.

Face à ces limites, le renforcement des comités techniques apparaît comme une nécessité, pour satisfaire aux exigences du droit interne et européen.

L'affirmation des comités techniques donnerait sa pleine expression au **principe de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail et à la gestion des entreprises**, découlant du huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui est appliqué aux fonctionnaires depuis un arrêt du Conseil d'État de 1986⁴ et une décision du Conseil constitutionnel de 2011⁵.

Elle irait également dans le sens du **droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise**, inscrit à l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a valeur normative depuis le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Elle permettrait enfin de tirer les conséquences de la **loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances**, en alignant la cartographie des instances représentatives du personnel, centrée autour des comités techniques, sur la cartographie budgétaire, regroupant les programmes, les budgets opérationnels de programme et les unités opérationnelles.

⁴ Conseil d'État, Arrêt du 9 juillet 1986, *Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police nationale*

⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, *Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux*

Aussi les règles applicables aux comités techniques au sein de la fonction publique de l'État pourraient-elles être rapprochées de celles relatives aux comités d'entreprises dans le secteur privé.

À cette fin, il pourrait être envisagé d'instaurer un comité technique ministériel par département ministériel, de faire coïncider la cartographie des comités techniques avec la cartographie budgétaire, d'ajuster le nombre d'élus aux comités techniques, d'introduire plusieurs collèges électoraux en fonction des catégories professionnelles et de renforcer les moyens d'information et de consultation des comités techniques.

Dans un domaine trop souvent laissé au pouvoir réglementaire, il importe que le législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution selon lequel la loi fixe les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* », affirme solennellement et sécurise juridiquement le droit de participation des fonctionnaires de l'État et son exercice au sein des comités techniques.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 15 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 est ainsi modifié :
- ② I. – Le second alinéa du I est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Chaque département ministériel comprend un comité technique ministériel.
- ④ « Les autres comités techniques sont créés, par arrêté du ministre, en cohérence avec l'organisation des programmes, des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles. »
- ⑤ II. – Après le premier alinéa du II, il est inséré trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « Chaque année, ils reçoivent communication et débattent d'un document d'orientation présentant les sujets appelés à faire l'objet d'une consultation, les éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis, les principales options ainsi que le calendrier de mise en œuvre envisagé.
- ⑦ « Dans l'exercice de leurs attributions consultatives, les comités techniques formulent des vœux, des avis et des propositions.
- ⑧ « L'autorité auprès de laquelle les comités techniques sont placés rend compte, en précisant ses motivations, de la suite donnée à ces vœux, avis et propositions. »
- ⑨ III. – Le deuxième alinéa du III est complété par les mots : « , sur des listes établies par les organisations syndicales pour chaque catégorie de personnel, respectivement, par le collège des agents occupant des emplois de catégorie A, par le collège des agents occupant des emplois de catégorie B et par le collège des agents occupant des emplois de catégorie C. »
- ⑩ IV. – Les troisième, quatrième et cinquième alinéas du III sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :
- ⑪ « Le nombre total des représentants titulaires du personnel est défini en fonction des effectifs des personnels en poste dans leur ressort de compétence. Il ne saurait être supérieur à trente en ce qui concerne le

comité technique ministériel et à quinze en ce qui concerne les autres comités.

- ⑫ « Le nombre des représentants à élire pour chaque collège est proportionnel à l'effectif des agents qui en relèvent.
- ⑬ « Cette règle ne doit pas conduire à ce que :
- ⑭ « a) Un collège n'ait aucun siège ;
- ⑮ « b) Le nombre de sièges des agents occupant des emplois dont l'indice terminal est placé hors échelle, ou des emplois de même niveau, soit inférieur à deux dans le collège des agents occupant des emplois de catégorie A, lorsque les effectifs en poste dans le ressort du comité technique vont de cinq cents à deux mille agents, et à trois lorsque qu'il y en a plus de deux mille.
- ⑯ « Lorsque dans le ressort d'un comité technique, le nombre des agents occupant des emplois dont l'indice terminal est placé hors échelle, ou des emplois de même niveau, est au moins égal à vingt-cinq au moment de la constitution ou du renouvellement du comité, ces agents constituent un quatrième collège. »

Article 2

À l'article 17 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984, la mention : « , 15 » est supprimée.

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.