

N° 448

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 avril 2014

PROPOSITION DE LOI

visant à actualiser 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,

PRÉSENTÉE

Par MM. Richard TUHEIAVA, Didier GUILLAUME, Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Étienne ANTOINETTE, Philippe KALTENBACH, Alain ANZIANI, Georges PATIENT, Yannick VAUGRENARD, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Roger MADEC, Jacques CHIRON, Mme Renée NICOUX, MM. Thani MOHAMED SOILIHI, Daniel RAOUL, Michel DELEBARRE, Yves CHASTAN, Serge LARCHER, Marcel RAINAUD, Jacques GILLOT, Jean-Luc FICHET, Jean-Louis CARRÈRE, Robert NAVARRO, Edmond HERVÉ, Dominique BAILLY, Philippe KALTENBACH, Mme Anne EMERY-DUMAS, MM. Jean-Pierre SUEUR, Rachel MAZUIR, Maurice VINCENT, François MARC, Ronan KERDRAON, Roland COURTEAU, Roland RIES et les membres du groupe socialiste et apparentés,

Sénateurs

(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,

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, a doté d'un statut général de fonctionnaires les 4 547 agents des 48 communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

Élaborée sur le modèle du statut de la fonction publique territoriale de l'Hexagone, ladite ordonnance définit le statut et les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires, ainsi que le cadre général de l'organisation de cette fonction publique.

Faute de publication des décrets nécessaires à son application en Polynésie française, elle est restée lettre morte jusqu'en 2012. Or, le droit commun de la fonction publique communale a été profondément réformé depuis 2005, rendant ainsi obsolètes certaines des dispositions de cette ordonnance.

La loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 a actualisé et rendu applicable le statut de cette fonction publique, au regard des évolutions intervenues en six ans et dans le respect des particularismes locaux.

Les décrets d'application ont été publiés dans les mois qui ont suivi la promulgation de la loi précitée :

- un décret n° 2011-1040 du 29 août 2011 fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs ;
- un décret n° 2011-1551 du 15 novembre 2011 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

En mettant en œuvre cette réforme, les communes polynésiennes sont amenées à repenser l'organisation de leurs services et peuvent améliorer la qualité des services publics de proximité.

Les maires peuvent ainsi se donner les moyens d'une gestion rationnelle et efficace des personnels. La réforme poursuit des objectifs à long terme de professionnalisation des agents communaux et d'amélioration de la gestion des ressources humaines, notamment par le recrutement des agents sur concours ou diplôme, les formations obligatoires ou la mobilité professionnelle.

Les 4 547 agents employés par ces communes et établissements publics au moment de l'examen de la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011, sous des statuts disparates, avaient ainsi vocation à être intégrés dans la nouvelle fonction publique communale mise en place, après création des cadres d'emplois correspondants.

I. Le retard dans la mise en œuvre de la fonction publique communale en Polynésie française remonte à 2005 et a occasionné des situations préoccupantes pour certains agents qui se sont vu refuser des primes ou avancements prévus en leur ancienne qualité d'agents non fonctionnaires de l'administration, dès lors qu'ils se sont vu attribuer la qualité – toute théorique – d' « agents de droit public ».

C'est toute une partie du droit syndical qui échappait ainsi aux employés communaux depuis 2005, agents non titulaires « de droit public » malgré eux, en attente d'une application effective du statut de la fonction publique communale. Depuis la parution en 2011 des décrets d'application, ni la commission de discipline paritaire aux regards des textes, ni la commission d'interprétation et de conciliation n'ont été mises en place.

L'ordonnance n° 2005-10 actualisée par cette loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 prévoit l'intégration des agents en deux étapes : tout d'abord par transformation d'office de leurs contrats de droit privé en contrats à durée indéterminée **de droit public**, puis par l'intégration dans les cadres d'emplois après inscription sur une liste d'aptitude établie par l'autorité de nomination.

Les agents bénéficient d'un droit d'option pour intégrer ou non la fonction publique communale durant un délai d'un an à compter de l'ouverture des postes correspondants. Pour prétendre à leur intégration, les agents doivent avoir été en fonction à la date de publication de la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 et remplir une condition de service.

En fin 2013, environ 500 agents seulement ont choisi d'intégrer le nouveau statut. Pour les 4 000 restants, qualifiés aujourd'hui d'agents non titulaires (ANT), leur nouveau statut est synonyme de **crystallisation**, en termes de revenus ou d'avantages acquis dans un contexte où leur indice salarial est gelé depuis 2007.

L'article 75 de l'ordonnance n° 2005-10 actualisée fige les conditions de rémunération des agents qui décident de ne pas opter pour une intégration dans la fonction publique communale, qui ne peuvent alors plus « prétendre dès lors à de nouveaux avantages, ni à de nouvelles primes, ni à un avancement de catégorie ou de grade lorsqu'ils existent ».

Cet effet cristallisant, souligné par l'Assemblée de la Polynésie française dans l'avis de sa commission permanente n° 2011-1 A/APF du 13 janvier 2011, pose une difficulté majeure. C'est du reste également la position de l'ensemble des organisations syndicales représentatives en Polynésie française.

Il s'agit donc de ne pas pénaliser en termes d'avancement ou d'évolution de carrière, les agents qui décideraient de ne pas opter pour une intégration dans la nouvelle fonction publique communale de la Polynésie française, préférant rester dans le cadre de leur statut antérieur. Une disposition similaire avait été appliquée en 1996 aux agents contractuels de droit privé polynésiens qui ne souhaitaient pas intégrer la fonction publique de l'administration territoriale de la Polynésie française alors créée. Il avait en effet été prévu de laisser à ceux qui choisiraient cette option le bénéfice de leur déroulement de carrière antérieur.

II. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 permet théoriquement aux agents de la fonction publique des communes et groupements de communes de Polynésie française, une **mobilité** vers les fonctions publiques dites métropolitaines.

Toutefois, les statuts particuliers des fonctions publiques métropolitaines peuvent contenir des conditions restrictives à cette mobilité, alors que l'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 lèvent pour les agents des trois fonctions publiques métropolitaines les freins pouvant exister dans les statuts particuliers et leur garantissent un droit effectif à la mobilité.

L'unilatéralité du dispositif de mobilité professionnelle pour les fonctionnaires des communes et groupements de communes situés en Polynésie française et ceux situés en France métropolitaine semble

recouvrir un cas de discrimination professionnelle, légitimement remis en cause par les organisations syndicales représentatives de Polynésie française.

Les agents des communes et groupements de communes de Polynésie française doivent également pouvoir bénéficier de cette garantie à la mobilité au sein des fonctions publiques métropolitaines.

L'entrée en vigueur du statut de cette fonction publique communale a été décalée de mai 2012 à août 2012, à la demande de l'ensemble des organisations syndicales représentatives de la Polynésie française au terme d'un mouvement de grève générale au sein de toutes les communes polynésiennes à l'occasion du 1^{er} tour des élections présidentielles.

De même, à l'occasion des élections municipales de mars 2014, un second mouvement de grève générale au sein de l'ensemble des communes de la Polynésie française a manqué de mettre en péril le bon déroulement des opérations électorales du 1^{er} tour, et provoqué la création de comités de travail entre organisations syndicales et services du Haut-commissariat de la République en Polynésie française afin d'identifier, dans la concertation, les conditions de sortie de l'imbroglio lié à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2005-10 actualisée.

Il y a donc une certaine urgence à ce qu'un tel imbroglio puisse trouver une réponse législative idoine.

- L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi tend à préserver les conditions d'emploi des agents qui ne souhaitent définitivement pas intégrer la fonction publique communale en Polynésie française.

L'objet de l'article 1^{er} consiste à rétablir les **conditions d'égalité** entre l'ensemble des agents communaux en Polynésie française en termes d'évolution de carrière, c'est-à-dire entre ceux qui décideraient d'opter pour leur intégration dans la nouvelle fonction publique communale, et ceux qui décideraient, tout aussi légitimement, de conserver le bénéfice de leur déroulement de carrière antérieur.

- L'**article 2** vise à étendre les dispositions de l'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 aux agents de la fonction publique communale en Polynésie française, afin de rétablir la réciprocité du droit de mobilité professionnelle entre agents communaux exerçant en Polynésie française qui souhaiteraient évoluer, provisoirement ou durablement, au sein de collectivités publiques situées en France hexagonale, et l'inverse.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au dernier alinéa de l'article 75 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, les mots : « , sans pouvoir prétendre dès lors à de nouveaux avantages, ni à de nouvelles primes, ni à avancement de catégorie ou de grade lorsqu'ils existent » sont supprimés.

Article 2

- ① L'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :
- ② I. – Les premier et deuxième alinéas sont ainsi modifiés :
- ③ 1° Les mots : « des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers » sont remplacés par les mots : « des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux, des fonctionnaires hospitaliers et des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française » ;
- ④ 2° Le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ⑤ II. – Aux premier et dernier alinéas le mot : « trois » est remplacé par le mot : « quatre ».

Article 3

Les dépenses de l'État induites par l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration des droits visés par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.