

N° 333

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 13 avril 1994

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans des corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

Par M. Bernard LAURENT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de MM Jacques Larche, président, Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authie, Bernard Laurent, vice présidents, Charles Lederman, René Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires, Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, François Blazot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Louis Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :
Sénat : 277 (1993-1994).

Départements et territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article premier - Intégration des personnels appartenant au corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française</i>	7
<i>Article 2 - Intégration des agents non fonctionnaires</i>	8
<i>Article 3 - Garantie d'affectation sur le territoire</i>	10
<i>Article 4 - Décret en Conseil d'Etat</i>	10
<i>Article 5 - Entrée en vigueur</i>	10
TABLEAU COMPARATIF	13

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi n° 277 (1993-1994) *relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat* prend la suite du projet de loi organique *relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire*, examiné par votre commission des Lois le 5 janvier dernier (rapport n° 228, 1993-1994).

Traduisant le souhait du Gouvernement de mettre à la charge de l'Etat les dépenses de fonctionnement et d'équipement du service pénitentiaire sur le territoire, ce projet de loi organique confie à l'Etat la responsabilité du service –tant du point de vue de la réglementation que de celui de la gestion– et définit un ensemble de mesures d'accompagnement du transfert des compétences.

Il prévoit que le transfert des compétences entrera en vigueur le 1er janvier 1995 et qu'une convention définira, d'une part, les conditions de la dévolution à l'Etat des biens meubles et immeubles affectés au service et, d'autre part, les modalités selon lesquelles l'Etat prendra progressivement en charge les dépenses de personnel et de fonctionnement du service.

La situation des personnels fait l'objet, pour sa part, du présent projet de loi, qui détermine les conditions d'intégration de ces personnels dans les corps de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

Les personnels appartenant aux corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française sont intégrés de droit dans les corps des services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire correspondant aux fonctions qu'ils exercent.

Les agents non fonctionnaires sont intégrés dans ces mêmes corps sous réserve de la réussite aux épreuves d'un examen professionnel et dans la limite des emplois nécessaires au fonctionnement du service sur le territoire.

Le projet de loi garantit les personnels intégrés contre toute mutation en dehors des limites du territoire, sauf mesure disciplinaire ou demande de l'intéressé.

Ainsi que l'exposait votre rapporteur dans son rapport n° 228, 1993-1994 précité, les personnels concernés représentent un effectif composé, sous l'autorité d'un directeur, de 2 surveillants chefs, 13 premiers surveillants, 98 surveillants, 6 personnels administratifs, 6 personnels techniques, 2 travailleurs sociaux, 1 infirmier et 1 animateur sportif.

Ils se répartissent sur les trois établissements pénitentiaires du territoire situés respectivement à Nuutania, Raiatéa et Nuku-Hiva.

*

* *

Votre commission des Lois s'est montrée favorable au projet de loi organique de transfert des compétences, dont les solutions lui étaient apparues souhaitables dès la discussion de la loi du 12 juillet 1990 modifiant la loi du 6 septembre 1984 relative au statut du territoire, et vous en a proposé l'adoption sans modification.

Elle approuve, de même, l'orientation générale du présent projet de loi ordinaire, dans la mesure où elle avait en parallèle préconisé –lorsqu'elle avait proposé que fût décidé le principe du transfert– que celui-ci s'accompagnât de l'intégration des personnels dans les corps de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

Cette orientation était celle sous-jacente à la proposition de votre commission des Lois, telle qu'exprimée lors de la discussion de la loi du 12 juillet 1990 précitée. Votre rapporteur a rappelé, dans son rapport n°228, que votre commission avait adopté en cette circonstance un amendement qui énonçait que *«les agents affectés, à la date de promulgation de la présente loi, au service pénitentiaire de la Polynésie française sont, sur leur demande, intégrés dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat*

correspondant aux fonctions qu'ils exercent», et renvoyait la définition des modalités de cette intégration à un décret en Conseil d'Etat.

Votre commission des Lois avait certes proposé l'intégration des personnels *à leur demande*. Elle observe cependant que le principe d'une évaluation préalable des personnels concernés se révèle un complément opportun. Il apparaît en effet que les critères de recrutement des personnels contractuels affectés au service, s'ils se sont partiellement inspirés des règles applicables à ceux retenus pour les corps métropolitains et le corps d'Etat, n'ont pas été les mêmes.

Il semble, d'autre part, difficile d'exclure le principe d'une évaluation dans ce domaine, dans la mesure où l'accès à la fonction publique relève traditionnellement du concours.

Votre commission des Lois avait, par ailleurs, estimé que la formation des personnels apparaissait devoir être améliorée et que des dispositions en ce sens devaient être incluses dans le décret d'application qu'elle préconisait dans le prolongement de son amendement. L'examen professionnel permettra pour partie de traduire ce souci.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter le présent projet de loi sans modification.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Intégration des personnels appartenant au corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française

Les personnels du service pénitentiaire de la Polynésie française se divisent, quant à leur statut, en deux catégories :

- les personnels du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, lesquels représentent un effectif limité de sept agents ;

- les agents non fonctionnaires de l'administration, dits personnels ANFA, qui constituent la plus grande partie des personnels pénitentiaires du territoire.

Il est à noter qu'il n'y a pas, dans le service, de fonctionnaires du territoire, à la différence de ce que l'on pouvait observer en Nouvelle-Calédonie avant le transfert de compétence décidé, de même, par la loi (loi du 9 novembre 1988), dans la mesure où la Polynésie ne dispose pas encore d'une fonction publique territoriale.

Le corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française auquel appartiennent les agents de la première catégorie est l'un des corps créés sur le territoire en application d'une loi du 11 juillet 1966, dont l'objet a été de constituer en Polynésie des corps de fonctionnaires d'Etat homologues des corps métropolitains. Il s'agit uniquement d'un corps de personnels de surveillance, alors que le principe d'autres corps pénitentiaires avait été retenu en application de cette même loi.

Le présent article prévoit que les fonctionnaires de ce corps sont intégrés de droit dans les corps des services déconcentrés de

l'Administration pénitentiaire. Il y a là une démarche à première vue logique puisqu'il s'agit du transfert d'un corps de l'Etat à un autre.

Cette solution semble en revanche moins évidente si on la rapproche de celle définie par l'article 2 du projet de loi, qui subordonne l'intégration des agents non contractuels affectés au service à la réussite à un examen professionnel : l'expérience des personnels des deux catégories est en effet, dans la pratique, très proche, sinon identique.

Il y a lieu toutefois d'observer que les modalités de recrutement des personnels des deux catégories n'ont pas, dans les faits, été les mêmes : si une évaluation de l'aptitude des ANFA a, dans le cas général, été prévue, celle-ci n'a pas, semble-t-il, été systématique et n'a pas été en tous points identique à celle retenue pour les agents du corps d'Etat. Ces derniers agents ont, en revanche, fait l'objet d'une évaluation organisée selon des critères proches de ceux appliqués aux recrutements dans les corps métropolitains.

Aussi la solution retenue par le présent article apparaît-elle pouvoir être admise.

Votre commission des Lois vous propose en conséquence d'adopter le présent article sans modification.

Article 2

Intégration des agents non fonctionnaires

L'essentiel des personnels des trois établissements du territoire sont des agents liés à celui-ci par contrat.

Le présent article détermine les modalités de l'intégration de ces personnels dans les corps déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat. Il faut à noter qu'elle a été envisagée, à l'origine, l'admission de ces agents dans le corps d'Etat pour l'administration de la Polynésie française, mais que cette solution a été abandonnée.

L'intégration des agents concernés est subordonnée à trois conditions cumulatives :

- la réussite à un examen professionnel, dont le détail figure expressément dans la loi ;

la définition des *emplois nécessaires au fonctionnement du service* sur le territoire : l'Administration pénitentiaire fait observer que l'effectif actuel est légèrement supérieur à celui des établissements comparables de métropole.

Aussi le projet de loi se veut-il l'occasion d'un ajustement corrélatif de cet effectif : il ne saurait, de ce fait, y avoir de recrutements supérieurs en nombre aux besoins ainsi définis.

L'*ordre de mérite*, tel que résultant de l'examen professionnel : le projet de loi prévoit que les intégrations ont lieu en fonction de cet ordre de mérite sur une période de cinq ans et précise que celles-ci devront être intervenues au plus tard le 31 décembre 1999 ; on rappellera sur ce point que le projet de loi organique dispose que l'Etat prendra en charge progressivement les dépenses de personnel du service et que celle-ci devra être achevée à l'issue d'une période de cinq ans suivant la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences : votre commission des Lois estime qu'en tout état de cause, une intégration rapide des personnels apparaît souhaitable.

Votre commission des Lois se montre favorable, pour les raisons exposées à l'article premier, au principe d'une évaluation des agents, préalable à leur intégration.

Elle estime, d'autre part, que l'ajustement des effectifs apparaît répondre opportunément aux exigences d'une gestion coordonnée des établissements de métropole et de ceux du territoire.

Elle considère enfin que l'intégration échelonnée des personnels par ordre de mérite traduit un principe traditionnel du droit de la fonction publique, même s'il aurait pu se voir substituer un mécanisme plus en rapport avec les nécessités de fonctionnement du service.

Aussi vous propose-t-elle d'adopter le présent article sans modification.

Il est à souligner que, selon les éléments communiqués à votre rapporteur, les personnels qui ne seront pas intégrés en application des dispositions du projet de loi, feront l'objet d'un reclassement à l'initiative du territoire.

Article 3

Garantie d'affectation sur le territoire

Cet article énonce que les agents intégrés en application des dispositions du projet de loi ne pourront être mutés en dehors des limites territoriales de la Polynésie française que sur leur demande ou par mesure disciplinaire.

Cette garantie avait déjà été prévue dans le cas de l'intégration des personnels du service pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie.

L'exception de nature disciplinaire y étant apportée couvre le cas d'un agent qui, par exemple, commettrait un agissement compromettant son maintien sur place, mais dont la gravité ne justifierait pas une révocation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Décret en Conseil d'Etat

Cet article a pour simple objet de prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de la nouvelle loi.

Votre commission des Lois vous propose de l'adopter sans modification.

Article 5

Entrée en vigueur

Cet article se limite à subordonner l'entrée en vigueur du projet de loi à celles des dispositions du projet de loi organique qui ont pour objet de transférer à l'Etat les compétences du territoire en matière pénitentiaire.

On rappellera que ces dernières dispositions recevront application, selon l'article 3 du projet de loi organique, au 1er janvier 1995.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification

*

* *

Sous le bénéfice de ces différentes observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi sans modification.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article premier.

Les fonctionnaires appartenant aux corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française affectés, à la date de la promulgation de la présente loi, dans les services pénitentiaires sont intégrés, au 1er janvier 1995, dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire correspondant aux fonctions qu'ils exercent.

Art. 2.

Les agents non fonctionnaires de l'administration territoriale de la Polynésie française affectés, à la date de la promulgation de la présente loi, dans les services pénitentiaires seront intégrés dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire correspondant aux fonctions qu'ils exercent, sous réserve de la réussite aux épreuves d'un examen professionnel et dans la limite des emplois nécessaires au fonctionnement du service sur le territoire.

Ces intégrations interviendront par ordre de mérite et au plus tard le 31 décembre 1999.

Art. 3.

Les agents intégrés en application des dispositions de la présente loi ne pourront être mutés en dehors des limites territoriales de la Polynésie française que sur leur demande ou par mesure disciplinaire.

Propositions de la commission

Article premier.

Sans modification

Art. 2.

Sans modification

Art. 3.

Sa modification

Texte du projet de loi**Art. 4.**

Un décret, en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi.

Art. 5.

L'entrée en vigueur de la présente loi est subordonnée à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique qui ont pour objet de transférer à l'Etat les compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire.

Propositions de la commission**Art. 4.**

Sans modification

Art. 5.

Sans modification