



...le projet de loi

RATIFIANT L'ORDONNANCE RELATIVE À LA FONCTION PUBLIQUE DES COMMUNES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Réunie le 2 février 2022 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Mathieu Darnaud** (Les Républicains – Ardèche), le **projet de loi n° 344 (2021-2022) 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.**

Prise sur le fondement de **l'article 74-1 de la Constitution**, cette ordonnance vise à actualiser le statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française au regard des **évolutions législatives intervenues dans le droit de la fonction publique territoriale depuis 2011¹** et des revendications exprimées lors de l'important **mouvement de grève de mai 2017.**

Constatant des avancées pour les droits des agents communaux et l'attractivité de la fonction publique communale, **la commission a approuvé la ratification de l'ordonnance, tout en regrettant que ce texte n'ait pas suffisamment pris en considération les particularités de la Polynésie française.** Elle a donc souhaité, par **l'adoption de 21 amendements**, tenir davantage compte des spécificités culturelles, sociales et géographiques du territoire, renforcer les garanties accordées aux agents communaux, et consolider les instruments du dialogue social.

1. LE RECOURS À UNE ORDONNANCE DE L'ARTICLE 74-1 POUR UNE ACTUALISATION BIENVENUE DU STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

A. FACE À UN STATUT GÉNÉRAL QUASI INCHANGÉ DEPUIS 2011, DE VIVES REVENDICATIONS SOCIALES

1. Le statut général de la fonction publique des communes de Polynésie française : une création récente, la nécessité d'actualisations régulières

La fonction publique des communes de Polynésie française et de leurs groupements est la troisième fonction publique² et **la plus récente de Polynésie française** : le personnel communal n'est doté d'un statut de droit public que depuis l'entrée en vigueur de **l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005³**. Tandis que, jusqu'à cette date, les quelque 4 700 agents communaux⁴ employés par les quarante-huit communes de Polynésie française relevaient d'un statut de droit

¹ La dernière modification d'ampleur 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 datait de la loi n°2011-664 du 16 juin 2011.

² Aux côtés de la fonction publique de l'État et de la fonction publique de Polynésie française (dite aussi du Pays).

³ L'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 précitée, prise sur le fondement de l'article 14 (10°) de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, a donné à l'État la compétence pour fixer les règles relatives à la fonction publique communale.

⁴ Au 31 décembre 2021, la fonction publique de la Polynésie française comptait environ 4 300 fonctionnaires titulaires (source : Centre de gestion et de formation de Polynésie française).

privé et étaient soumis à des situations très hétérogènes, l'ordonnance définit un statut uniforme, qui leur permet de disposer des mêmes droits et obligations que les fonctionnaires territoriaux de la métropole et des départements d'outre-mer, tout en tenant compte des contraintes financières des communes, des groupements de communes et de leurs établissements publics administratifs.

Compte tenu des évolutions du droit général de la fonction publique, l'ordonnance de 2005 a fait l'objet d'une **importante actualisation en 2011** ; de la même manière, les modifications législatives notables intervenues depuis cette date rendaient nécessaire une nouvelle actualisation du statut, afin d'y transposer notamment **les apports de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**, et de la **loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**.

Des communes récentes et dispersées, dotées d'un statut depuis 2004

Sur les **48 communes** (et 98 communes associées) que compte la Polynésie française, 44 n'existent que depuis **1971**¹ ; elles sont réparties sur un ensemble géographique comprenant **121 îles (dont 76 habitées)**, qui sont dispersées sur un espace océanique grand comme l'Europe². Si 275 918 habitants ont été recensés en 2017³, les trois quarts d'entre eux habitent dans les **13 communes des îles du Vent** (Tahiti, Moorea, Tetiaroa), tandis que le quart restant habite dans les quatre autres archipels (îles sous le Vent ; îles Australes ; îles Marquises ; îles Tuamotu-Gambier). Seules trois communes comptent **plus de 20 000 habitants** : Faa'a (28 000 habitants), Papeete (26 000) et Punaauia (24 000).

La loi organique statutaire du 27 février 2004 a conforté la place des communes au sein des institutions polynésiennes, en les reconnaissant comme **collectivités territoriales** de la République⁴. Elle leur réserve des **compétences d'attribution**, en matière notamment de police municipale, de voirie communale ou encore de distribution d'eau potable. Enfin, l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 a étendu aux communes de Polynésie française **l'application des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales**.

2. Les revendications sociales exprimées en mai 2017 par les agents communaux

Par ailleurs, les agents communaux de Polynésie française ont fait valoir, dans le cadre du **vaste mouvement de grève qui a touché l'ensemble des communes en mai 2017**, un certain nombre de revendications statutaires, telles que l'instauration d'une indemnité de départ volontaire à la retraite, le maintien des droits acquis avant l'intégration dans la fonction publique communale, ou encore la majoration du congé annuel pour tenir compte de l'ancienneté ou de la situation familiale de l'agent.

À la suite de **l'accord conclu avec le Haut-commissaire fin mai 2017**, s'est ouverte une longue période de concertation entre le Gouvernement et les instances locales dont l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 constitue l'aboutissement.

¹ En vertu de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française ; les quatre communes qui existaient déjà avaient quant à elles vu le jour entre 1890 et 1965.

² Soit 2,5 millions de km², pour une superficie émergée de 4 200 km².

³ Source : Institut national de la statistique et des études économiques, 2018.

⁴ Article 6 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

B. UNE RÉFORME TRÈS ATTENDUE AU MOYEN D'UNE ORDONNANCE DE L'ARTICLE 74-1

En tant que **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**, la Polynésie française peut se voir « *étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur* » par le biais d'ordonnances du Gouvernement prises sur le fondement de **l'article 74-1 de la Constitution**.

Conformément au régime défini par cet article, la présente ordonnance a été soumise pour avis à l'Assemblée de la Polynésie française en juillet 2021. **Si l'ordonnance est entrée en vigueur dès sa publication, elle doit néanmoins être ratifiée dans un délai de dix-huit mois, sous peine de caducité**. Le Gouvernement avait souhaité dans un premier temps soumettre cette ordonnance à ratification avant la suspension de la session parlementaire à la fin du mois de février 2022, afin d'envoyer un signal fort aux agents et élus communaux. Sans explication, il a finalement reporté son examen *sine die*¹.

2. UNE RÉFORME VISANT À ACTUALISER ET VALORISER LE STATUT GÉNÉRAL DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX AFIN DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE

L'ordonnance poursuit l'objectif d'une modernisation du statut général des fonctionnaires communaux et, au-delà, d'une plus grande attractivité de la fonction publique communale de la Polynésie française. À cette fin, **elle lui étend un certain nombre de dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, tout en procédant à des adaptations**.

A. ACTUALISER LES DROITS ET LES OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES

1. Davantage de droits pour les fonctionnaires communaux

L'ordonnance renforce les garanties accordées aux fonctionnaires en les alignant sur le droit commun de la fonction publique. Ainsi, la liste des **motifs ne pouvant donner lieu à discrimination** est enrichie ; l'interdiction des agissements sexistes et du harcèlement sexuel est formalisée ; **la protection fonctionnelle** en faveur des agents publics est renforcée. En outre, l'ordonnance institue **le temps partiel thérapeutique** ainsi que le congé paternité.

2. L'extension à la fonction publique communale des obligations déontologiques

Par ailleurs, l'ordonnance étend à la fonction publique communale de Polynésie française les obligations déontologiques énumérées par le statut général de la fonction publique en application de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, à savoir le **respect des principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité, et de laïcité**, d'une part, et la **prévention des conflits d'intérêts**, d'autre part. Est également transposée la création d'un **référént déontologue**.

B. APPROFONDIR ET ASSOULPIR LE DIALOGUE SOCIAL

1. Le renforcement du rôle du Conseil supérieur de la fonction publique

Le Conseil supérieur de la fonction publique des communes de Polynésie française voit son rôle renforcé : il est dorénavant **obligatoirement saisi** sur tout projet de loi, d'ordonnance ou de texte réglementaire relatif à la fonction publique des communes de Polynésie française.

¹ Par lettre en date du 27 janvier 2022, le Gouvernement a demandé le retrait de l'ordre du jour du mardi 8 février du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021.

2. La création d'une commission consultative paritaire

Par alignement sur le droit commun de la fonction publique territoriale, est créée une commission consultative paritaire unique pour les agents contractuels.

3. L'assouplissement des modalités de représentation des élus locaux

L'ordonnance modifie les modalités de représentation des élus locaux au sein des instances paritaires afin de tenir compte des contraintes de déplacement au sein des archipels. Les représentants des communes au Conseil supérieur de la fonction publique ne sont ainsi plus obligatoirement les représentants élus au comité des finances locales, tandis que les représentants de l'administration dans les commissions administratives paritaires sont désormais désignés parmi tous les élus des communes et de leurs groupements.

C. FACILITER L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE ET RENFORCER SON ATTRACTIVITÉ

1. Moderniser la gestion des ressources humaines des communes

L'ordonnance **remplace la notation par une appréciation de la valeur professionnelle** qui fera l'objet d'un entretien individuel, comme c'est le cas dans la fonction publique territoriale. De plus, elle permet aux organes délibérants des communes et de leurs groupements **d'instaurer un régime indemnitaire** en lien avec l'évaluation professionnelle.

2. Faciliter l'accès à la fonction publique communale

Entendant répondre à une demande des élus et agents communaux, l'ordonnance ré-ouvre le droit d'option à destination d'une partie des agents contractuels pour leur permettre d'intégrer la fonction publique communale. Elle prévoit en outre la possibilité, pour les fonctionnaires du Pays, d'accéder à la fonction publique communale par voie de détachement.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : RATIFIER L'ORDONNANCE SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS AFIN DE POUSSER À SON TERME LA LOGIQUE DE MODERNISATION ET RESPECTER LES SPÉCIFICITÉS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Jugeant nécessaire d'actualiser le statut de la fonction publique communale de Polynésie française au regard à la fois des évolutions législatives intervenues dans le droit commun, et des revendications exprimées lors du mouvement social de 2017, **la commission a accepté de ratifier l'ordonnance.**

Elle a néanmoins souhaité aller plus loin dans les objectifs de modernisation et d'attractivité de la fonction publique communale, de garantie des droits des agents communaux et de renforcement du dialogue social. Par ailleurs, la commission s'est attachée à adapter les dispositions relatives aux obligations déontologiques aux spécificités culturelles, sociales et géographiques de la Polynésie française. À ces fins, **la commission a adopté au total 21 amendements.**

A. MODERNISER LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE ET FAVORISER SON ATTRACTIVITÉ

1. Pousser à son terme la logique de modernisation du statut général

À l'initiative de son rapporteur, la commission a supprimé la procédure des emplois réservés aux travailleurs handicapés – qui n'existe plus dans la fonction publique métropolitaine depuis 2006 – et inscrit le principe de **l'aménagement des procédures de recrutement des candidats handicapés**. La commission a par ailleurs donné une base législative au **recours au télétravail** ; elle a également élargi les possibilités de mise à disposition pour les fonctionnaires communaux.

2. Garantir les droits des agents communaux

Le rapporteur regrette de n'avoir pu, en raison des règles constitutionnelles de recevabilité financière, **étendre explicitement à l'intégralité des agents contractuels des communes la réouverture du droit d'option** offerte par l'ordonnance en vue de leur intégration dans la fonction publique communale. La commission invite par conséquent le Gouvernement à lever les difficultés d'interprétation qui résulteraient de la rédaction actuelle, afin de permettre à l'ensemble des agents communaux d'accéder à la fonction publique communale.

3. Préserver les outils du dialogue social

Enfin, sur proposition du rapporteur, la commission a souhaité renforcer le dialogue social au sein de la fonction publique communale de Polynésie française en **réintroduisant l'avis de la commission administrative paritaire en matière d'avancement et, dans certains cas, de mutation**. Elle a également jugé bon **d'étendre les compétences des comités techniques paritaires**, par alignement sur le droit commun de la fonction publique.

B. ADAPTER LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 20 AVRIL 2016 AUX SPÉCIFICITÉS CULTURELLES, SOCIALES ET GÉOGRAPHIQUES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Si l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 avait pour objectif affiché de transposer à la fonction publique communale de Polynésie française les dispositions issues de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la commission a souligné la nécessité de tenir compte des particularités culturelles, sociales et géographiques de la Polynésie française.

À l'initiative de Lana Tetuanui (Union Centriste – Polynésie française), la commission n'a ainsi pas jugé adéquat de transposer dans le statut général des fonctionnaires communaux l'intégralité des obligations déontologiques qui s'appliquent en métropole, et a préféré **réaffirmer le principe de neutralité**.

Jugeant par ailleurs inadaptée la création d'un référent déontologue sur le modèle de la fonction publique métropolitaine, la commission a, sur la proposition de Lana Tetuanui, restauré le dispositif préexistant de contrôle du cumul d'activité, centré sur une commission de déontologie présidée par un magistrat administratif.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.



EN SÉANCE

Le Sénat a réaffirmé le principe de laïcité au titre des obligations et principes déontologiques s'appliquant aux fonctionnaires communaux de Polynésie française.

Il a prévu la possibilité pour l'autorité hiérarchique de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en cas de doute persistant, après l'avis de la commission de déontologie, lors du contrôle du cumul d'activités ou de l'exercice d'activités privées après la cessation d'une fonction publique par le fonctionnaire communal.

Enfin, il a prévu le droit, pour les fonctionnaires communaux, de consulter la commission de déontologie, afin d'obtenir des conseils s'agissant du respect des obligations et principes déontologiques.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport n° 220 (2010-2011) de Jean-Pierre Vial, fait au nom de la commission des lois, sur la 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 (<http://www.senat.fr/rap/l10-220/l10-2201.pdf>)
- Rapport d'information n° 130 (2008-2009) de Christian Cointat et Bernard Frimat, fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission d'information effectuée en Polynésie française du 21 avril au 2 mai 2008 (<https://www.senat.fr/rap/r08-130/r08-1301.pdf>)



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Mathieu
Darnaud**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de l'Ardèche

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-
344.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-344.html)