



N° 151

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2022.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LE PROJET DE LOI, MODIFIÉ 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,**

PAR M. GUILLAUME VUILLETET

Député

Voir les numéros :

Sénat : 344, 435, 436 et T.A. 110 (2021-2022).

Assemblée nationale : 3.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
I. LE RECOURS À UNE ORDONNANCE DE L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION	9
II. 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	11
A. LA FONCTION PUBLIQUE DES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE, UNE CRÉATION RÉCENTE.....	11
B. UNE ORDONNANCE TRÈS ATTENDUE	13
C. LE CONTENU DE L'ORDONNANCE	14
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	15
IV. LES PRINCIPAUX APPORTS DE VOTRE COMMISSION	18
1. L'alignement des compétences des commissions administratives paritaires sur le droit commun	18
2. L'approfondissement des compétences des comités techniques.....	19
3. Le rétablissement de la voie des emplois réservés pour le recrutement des personnes handicapées	19
4. Le rétablissement du droit au congé avec traitement pour exercer une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve.....	19
5. Le rétablissement des dispositions de droit commun concernant l'action sociale des communes	19
6. Les corrections techniques.....	20

EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article 1^{er}</i> (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	21
<i>Article 2 (supprimé)</i> (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.....	26
<i>Article 3</i> (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	30
<i>Article 4</i> (article 13-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : Dispositions relatives au conflit d'intérêts : correction d'une erreur de référence juridique	33
<i>Article 5 (supprimé)</i> (art. 16 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : Limitation du champ de l'action sociale des communes	35
<i>Articles 7 et 8</i> (art. 21-2 et 21-3 de l'ordonnance du 4 janvier 2005) : Contrôle en matière de déontologie et rôle de la commission de déontologie : cumul d'activités et activités exercées après la cessation de fonctions.....	37
<i>Article 9</i> (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	39
<i>Article 10 (supprimé)</i> (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.....	41
<i>Article 11</i> (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.....	45
<i>Article 12</i> (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	49
<i>Article 13</i> (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	52

<i>Article 14</i> (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.....	57
<i>Article 15 (supprimé)</i> (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	59
<i>Article 16</i> (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	61
<i>Article 17</i> (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.....	65
<i>Article 18 (supprimé)</i> (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	68
<i>Article 19</i> (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.....	71
<i>Article 20</i> (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.....	73
<i>Article 21</i> (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	75
<i>Article 22</i> (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.....	78
COMPTE RENDU DES DÉBATS	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	103

MESDAMES, MESSIEURS,

Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, 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 apporte plusieurs modifications au statut de la fonction publique des communes de la Polynésie française, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Il existe en Polynésie française trois fonctions publiques : 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 fait l'objet de la présente ordonnance.

La fonction publique communale est la plus récente des trois fonctions publiques de la Polynésie française. Son statut a été défini par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005. Celle-ci est entrée en vigueur en 2012, et a connu plusieurs modifications, dont la plus récente est l'ordonnance du 8 décembre 2021.

Très attendue, par les agents publics comme par les collectivités, l'ordonnance de 2021 poursuit plusieurs objectifs.

Elle vise, d'une part, à répondre aux attentes manifestées en mai 2017, lors d'un important mouvement social qui a touché l'ensemble des communes de la Polynésie française. Elle vise, d'autre part, à étendre au droit de la fonction publique des communes de Polynésie française, en les adaptant, certaines des évolutions intervenues dans la fonction publique territoriale au cours des dernières années. 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, notamment, ont permis des avancées importantes dans le droit commun de la fonction publique territoriale, que l'ordonnance transpose en droit polynésien.

L'ordonnance de 2021 a fait l'objet d'une importante concertation entre les acteurs. L'État a ainsi signé, en juin 2017, un protocole d'accord associant le Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française, la Confédération syndicale des agents communaux de Polynésie française, le Centre de gestion et de formation de Polynésie française, ainsi que le Conseil supérieur de la fonction publique de la Polynésie française. Un projet d'ordonnance a été élaboré, sur lequel l'Assemblée de la Polynésie française a par la suite rendu un avis.

L'ordonnance que nous nous apprêtons à ratifier constitue donc l'aboutissement d'un long processus, qui a débuté il y a près de cinq ans. Ses apports sont importants, à la hauteur des enjeux. Elle comprend 45 articles, qui modifient environ la moitié des articles du statut de 2005.

L'ordonnance poursuit trois finalités principales : elle renforce les droits et les garanties des agents publics et précise les règles applicables en matière de déontologie ; elle modernise ensuite les instances de dialogue social ; elle facilite enfin l'accès à la fonction publique des communes.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance, qui a été adopté par le Sénat et fait l'objet du présent rapport, comportait à son dépôt un article unique, procédant à cette ratification. Le Sénat a introduit 20 articles additionnels, qui portent sur l'ensemble du champ de l'ordonnance. Certaines de ces dispositions reviennent sur les apports de l'ordonnance de 2021, d'autres les adaptent, d'autres enfin intègrent des sujets nouveaux.

Le Sénat, qui a conduit un important travail sur ce texte, s'est prononcé en faveur de la ratification, tout en saisissant cette occasion pour tenter d'apporter des améliorations au statut des fonctionnaires des communes de Polynésie française.

Certaines dispositions paraissent intéressantes et doivent être conservées, tandis que d'autres semblent moins pertinentes, soit pour des raisons techniques, soit parce qu'elles posent des difficultés de fond ; il paraît donc important de les faire évoluer.

Ainsi, l'article 5 restreint le champ de l'aide sociale que les communes de Polynésie peuvent apporter à leurs agents, alors qu'il semble préférable de les laisser libres de déterminer, dans la limite de leurs moyens budgétaires, quelle aide elles veulent mettre en place.

Il en est de même pour le rétablissement des compétences des commissions administratives paritaires, car l'article introduit par le Sénat va à rebours de ce que l'Assemblée a décidé lors de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique en 2019. Les échanges lors des auditions puis en commission ont fait valoir une articulation à rechercher entre les commissions administratives paritaires, centrées sur les décisions individuelles concernant les agents, alors que les compétences élargies des comités techniques paritaires leur permettront d'être un lieu d'observation des politiques de ressources humaines et des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes.

Au cours de ses travaux sur ce texte, votre rapporteur a eu le souci de rechercher les solutions les plus appropriées et les plus adaptées à la situation locale, sans dogmatisme. Cela signifie, parfois, aligner les règles applicables à la Polynésie sur le droit commun de la fonction publique. Cela peut aussi conduire à maintenir des adaptations et des règles dérogatoires lorsque cela semble pertinent. Tel est, après tout, le sens du principe de spécialité législative, qui permet d'adopter des dispositions tenant compte des spécificités des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution. Votre rapporteur a pu s'entretenir, dans le cadre de ses travaux, avec plusieurs acteurs Polynésiens, ainsi qu'avec la présidente du groupe *Tapura huiraaatira*, majoritaire à l'Assemblée de Polynésie, et souhaite

remercier l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité et les avis précieux qu'elles ont apportés sur ce texte.

*

* *

I. LE RECOURS À UNE ORDONNANCE DE L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION

L'article 74-1 de la Constitution, **introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003**, dispose que « *Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.* »

Cet article ne concernait initialement que la possibilité d'« *étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole* ». Il a été complété par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, pour permettre au gouvernement d'« *adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée* » dans les mêmes conditions

Par ailleurs, ce même article prévoit que : « *Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication* ».

Il ressort des travaux parlementaires sur le projet de loi constitutionnelle de 2003 ⁽¹⁾ que cet article répondait à un double objectif. Il s'agit, d'une part, d'assurer la **sécurité juridique** dans les outre-mer. La procédure d'habilitation prévue par l'article 38 permet le maintien en vigueur de dispositions figurant dans une ordonnance non ratifiée, qui conservent alors leur caractère réglementaire et sont donc susceptibles de recours devant le Conseil d'État. *A contrario*, la ratification obligatoire, sous peine de caducité, permet aux ordonnances de l'article 74-1 d'acquies rapidement valeur législative. D'autre part, il s'agissait de préserver le **rôle du Parlement** et plusieurs garanties sont prévues à cette fin :

– le Gouvernement ne peut pas prendre d'ordonnances sur le fondement de cet article si le législateur l'a **expressément exclu**, pour les dispositions en cause ;

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

l'habilitation permanente conférée au Gouvernement par cet article peut donc être écartée par le Parlement ;

– les ordonnances **doivent être ratifiées dans dix-huit mois suivant leur adoption, sous peine de caducité**. Dès lors, « *le Gouvernement et le Parlement devront se montrer particulièrement vigilants pour procéder dans les temps à la ratification des ordonnances concernées et éviter qu'elles deviennent caduques* » ⁽¹⁾.

Enfin, les ordonnances prévues à l'article 74-1 ne sauraient être prises sans **avis préalable** de l'assemblée délibérante de la ou des collectivités concernées. Cette disposition est cohérente avec l'article 74 de la Constitution, qui prévoit que le statut de chaque collectivité fixe « *les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité* » : le recours aux ordonnances ne saurait permettre au Gouvernement de ne pas demander l'avis de la collectivité concernée.

Tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, ces ordonnances sont des actes du pouvoir exécutif, susceptibles à ce titre de contrôle par le Conseil d'État.

Elles se distinguent des ordonnances de l'article 38 à deux égards :

– alors que, pour les ordonnances de l'article 38, l'habilitation découle d'une loi ou d'une disposition législative en ce sens, elle est, pour les ordonnances de l'article 74-1, accordée de façon permanente au Gouvernement ;

– la caducité des ordonnances de l'article 38 découle de l'absence de dépôt d'un projet de loi de ratification dans le délai fixé par la loi d'habilitation, alors que les ordonnances de l'article 74-1 deviennent caduques si elles n'ont pas été ratifiées dans le délai fixé par la Constitution.

L'existence de la procédure de l'article 74-1 n'exclut nullement le recours aux ordonnances de l'article 38 pour le même objet ; le choix est laissé à la discrétion du Gouvernement. Le Conseil d'État a même jugé, récemment, que la coexistence de deux procédures bien distinctes « *ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'une même ordonnance puisse comporter des dispositions prises en vertu d'une loi d'habilitation adoptée sur le fondement de l'article 38 et des dispositions prises, après avis des assemblées délibérantes intéressées, en vertu de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 74-1.* » ⁽²⁾.

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r0376-2.asp>. Il a pu arriver, toutefois, que le Gouvernement prenne une nouvelle ordonnance rigoureusement identique à l'ordonnance initiale, pour contourner la caducité de celle-ci.

(2) Conseil d'État, n° 436155 du 15 juillet 2020.

La Polynésie française au sein de la République : une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution et dotée de l'autonomie

Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française dispose d'un statut propre qui détermine notamment ses compétences ainsi que les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables. Ce statut prend la forme de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le 10° de son article 14 énumère les compétences conservées par l'État, parmi lesquelles figurent les suivantes : « Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ».

Toutefois, l'applicabilité des lois et règlements nationaux au territoire polynésien ne va pas de soi. L'article 7 de la loi organique dispose que, sauf mention expresse, les lois et règlements intervenant en ces matières ne s'appliquent pas à la Polynésie, sauf quelques exceptions limitativement énumérées⁽¹⁾. Ainsi, les dispositions de droit commun relatives à la fonction publique ne sont pas applicables de plein droit à la fonction publique communale de Polynésie.

II. 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

A. LA FONCTION PUBLIQUE DES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE, UNE CRÉATION RÉCENTE

La fonction publique des communes de Polynésie française et de leurs groupements⁽²⁾ est **la plus récente de Polynésie française**. Sa création fait suite à la **loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie**, qui dispose que les règles en ce domaine demeurent une compétence de l'État (article 14).

C'est sur ce fondement qu'a été prise **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**. Néanmoins, faute de décrets d'application,

(1) Sont notamment applicables sans mention expresse les dispositions relatives aux pouvoirs publics constitutionnels, à la défense nationale, à la nationalité, aux agents publics de l'État, à la procédure administrative contentieuse, aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'État et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics (article 7 de la loi organique).

(2) Les deux autres sont la fonction publique d'État et la fonction publique de la Polynésie, aussi appelée fonction publique du Pays.

elle est restée lettre morte jusqu'en 2011. La loi du 15 juin 2011⁽¹⁾ est venue actualiser l'ordonnance de 2005 et a été suivie d'un décret d'application⁽²⁾. Faute de statut, les agents communaux étaient jusqu'alors régis par un statut de **droit privé** et soumis à des situations hétérogènes.

Selon les informations communiquées par le centre de gestion et de formation, au 1^{er} janvier 2022, les effectifs de la fonction publique des communes étaient de **4 808 agents** (fonctionnaires et contractuels), dont 8 % de catégorie A, 7 % de catégorie B, 32 % de catégorie C et 53 % de catégories D.

Les conditions d'accès sont fixées à l'article 4 de l'ordonnance : être de nationalité française, jouir de ses droits civiques, ne pas avoir de mentions incompatibles au bulletin n° 2 du casier judiciaire, être en position régulière au regard du code du service national et remplir les conditions d'aptitude physique exigées.

(1) *Loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant 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.*

(2) *Décret n° 2011-1040 du 29 août 2011 fixant les règles communes aux fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie ainsi que de leurs établissements publics administratifs.*

L'organisation communale de la Polynésie française

La Polynésie française compte **48 communes**, réparties sur un territoire ⁽¹⁾ de **121 îles (dont 76 habitées)** grand comme l'Europe.

Seules quatre communes existaient avant 1971 : Papeete (décret du 20 mai 1890), Uturoa (décret du 18 juin 1945), Pirae et Faa'a (arrêté du 30 janvier 1965). La **loi du 24 décembre 1971** ⁽²⁾ relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française généralise le système communal à la place du système de district, correspondant lui-même aux anciennes chefferies ; 44 nouvelles communes sont créées au total en application de cette loi ⁽³⁾.

Si 275 918 habitants ont été recensés en 2017 ⁽⁴⁾, les trois quarts d'entre eux habitent dans les 13 communes de l'archipel des îles du vent (îles de Tahiti, Moorea et Tetiaroa), tandis que le quart restant habite dans les quatre autres archipels. Seules trois communes comptent plus de 20 000 habitants : Faa'a (28 000 habitants), Papeete (26 000) et Punaauia (24 000).

La loi organique a reconnu les communes de Polynésie comme **collectivités territoriales de la République** (article 6). En l'absence de ressources fiscales, les deux tiers de leurs recettes communales proviennent des transferts financiers de l'État et de la collectivité. Il en résulte de fortes inégalités entre les communes des îles du Vent, où se concentre la masse imposable, et le reste des communes.

L'article 43 de la loi organique leur donne des **compétences d'attribution** ⁽⁵⁾ : police municipale, voirie communale, cimetières, transports communaux, écoles de l'enseignement du premier degré, eau potable, collecte et traitement des ordures ménagères et des eaux usées. Elles peuvent aussi intervenir dans d'autres matières comme le développement économique, l'aide sociale ou la culture, dans les conditions définies par les lois du Pays.

B. UNE ORDONNANCE TRÈS ATTENDUE

La révision du statut général intervenue en 2021 est la première depuis 2011. Elle poursuivait un double objectif.

D'une part, il s'agissait de **répondre aux attentes manifestées en mai 2017, lors d'un important mouvement social** qui a touché l'ensemble des communes de la Polynésie française.

(1) Cinq archipels : îles du Vent et îles sous le Vent, au nord-ouest ; îles Australes, au sud-ouest ; îles Marquises, au nord-est ; îles Tuamotu-Gambier, au centre.

(2) Loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie.

(3) Décret n° 72-407 du 17 mai 1972 portant création de communes dans le territoire de la Polynésie française.

(4) Source : Insee.

(5) Ces dispositions relèvent en réalité de la loi ordinaire et ont ainsi été « déclassées » par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2044-490 DC du 12 février 2004.

D'autre part, elle vise à étendre au droit de la fonction publique des communes de Polynésie française, en les adaptant, certaines des **évolutions intervenues dans la fonction publique territoriale** au cours des dernières années, en particulier dans 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.

C. LE CONTENU DE L'ORDONNANCE

L'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 procède à une importante réécriture du statut général adopté en 2005, en modifiant près de la moitié des articles de l'ordonnance de 2005.

L'ordonnance poursuit trois finalités principales.

Premièrement, l'ordonnance renforce les droits et les garanties des agents publics, en les alignant sur le droit commun de la fonction publique territoriale.

Elle étend ainsi la liste des motifs ne pouvant donner lieu à **discrimination** à l'identité de genre, la situation de famille, ainsi que l'état de grossesse, et renforce l'accès des agents à la **protection fonctionnelle**. Elle modernise les règles applicables en matière de **déontologie**, et renforce le **régime de temps partiel et de congés**. Enfin, elle généralise l'appréciation de la valeur professionnelle des agents par le recours à un **entretien professionnel**.

Deuxièmement, l'ordonnance modernise les instances de dialogue social.

Elle aligne la composition du Conseil supérieur de la **fonction publique des communes de la Polynésie française** (CSFPCPF) sur le droit commun et renforce ses compétences, recentre les compétences des **commissions administratives paritaires** sur les décisions individuelles défavorables aux agents, et crée une **commission consultative paritaire unique** pour les agents contractuels.

Troisièmement, l'ordonnance facilite l'accès à la fonction publique des communes.

Elle aligne ainsi les conditions de recrutement temporaire d'**agents contractuels** sur le droit commun, et rétablit jusqu'au 31 décembre 2023 le droit d'option permettant aux agents contractuels qui n'en ont pas encore fait usage d'intégrer la fonction publique des communes de la Polynésie française.

L'ensemble des articles de l'ordonnance sont présentés dans ce rapport, à l'occasion du commentaire de l'**article 1^{er}**, qui ratifie l'ordonnance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Jugeant l'ordonnance « *nécessaire* », tant au regard des évolutions intervenues dans le droit de la fonction publique communale qu'au regard des revendications exprimées lors du mouvement social de mai 2017, et constatant que celle-ci apportait « *un certain nombre d'avancées* » pour les droits des agents communaux ⁽¹⁾, le Sénat a souhaité la ratifier. Il a ainsi **adopté l'article 1^{er} sans modification**.

Le Sénat a néanmoins souhaité apporter plusieurs ajustements complémentaires au texte de l'ordonnance, en adoptant des amendements qui ont conduit à insérer **20 articles additionnels** au sein du projet de loi de ratification. ⁽²⁾

1. L'adaptation des règles en matière de déontologie

L'**article 4**, introduit par la commission des Lois, visait initialement à supprimer les références au conflit d'intérêts, afin d'inscrire le témoignage fait de bonne foi par le fonctionnaire dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale. À la suite de sa réécriture en séance publique, il se contente de rectifier une erreur de référence.

L'**article 5** restreint l'objet de l'**aide sociale** que peuvent apporter les communes à leurs agents, en excluant en particulier l'aide au logement ainsi que l'aide face aux situations difficiles.

L'**article 6**, introduit par la commission des Lois du Sénat, avant d'être supprimé en séance, visait à ôter de l'ordonnance de 2005 la référence à la **laïcité** parmi les obligations des fonctionnaires.

(1) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois du Sénat 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, déposé le 2 février 2022, page 16.

(2) L'article 6, introduit par la commission des Lois du Sénat, a par la suite été supprimé en séance.

La question de la laïcité dans le projet de loi adopté par le Sénat

L'ordonnance du 8 décembre 2021 a réécrit l'article 21 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 pour y inscrire les obligations de dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité et respect du principe de laïcité. Déjà reconnues par le juge administratif, ces principes avaient été inscrits dans le statut général de la fonction publique par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 et sont repris aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code général de la fonction publique.

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de la sénatrice de Polynésie Lana Tetuanui, l'article 6 supprimait la référence à la laïcité de l'article 21. Cette suppression était justifiée par les différences culturelles et religieuses entre le territoire hexagonal et la Polynésie française, où la loi de 1905 relative à la séparation des églises et de l'État n'est pas applicable et où la religion occupe une place plus visible. Mme Tetuanui soulignait ainsi : « *comment parler de « laïcité » en Polynésie française quand nos réunions politiques commencent et finissent par une prière ? Quand les réunions du conseil municipal s'ouvrent elles aussi par une prière ? Quand les agents bénissent le petit déjeuner qu'ils prennent durant leur pause ?* »⁽¹⁾. Les décrets-lois de 1939, dits décrets Mandel⁽²⁾, qui autorisent un financement public des cultes, sont par ailleurs toujours en vigueur en Polynésie française.

Néanmoins, les sénateurs ont rétabli en séance publique la référence à la laïcité parmi les obligations des fonctionnaires, en supprimant l'article 6 du projet de loi de ratification, avec un avis favorable du Gouvernement et un avis de sagesse du rapporteur. Les débats ont fait apparaître le souci des sénateurs favorables à la suppression de l'article de réaffirmer un principe qui figure dans la Constitution et a donc vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national, et qui est la garantie de la neutralité de l'administration à l'égard des usagers du service public.

L'article 7 porte sur le contrôle du cumul d'activités des fonctionnaires.

Il restaure le rôle de contrôle de la commission de déontologie qui existe déjà en Polynésie et rétablit la saisine de la HATVP lorsque l'avis de la commission de déontologie est insuffisant.

L'article 8 porte sur le contrôle des activités exercées par un fonctionnaire dans le secteur privé après sa cessation d'activité. Il restaure le rôle de contrôle de la commission de déontologie qui existe déjà en Polynésie et rétablit la saisine de la HATVP lorsque l'avis de la commission de déontologie est insuffisant.

L'article 9 élargit le rôle de la commission de déontologie, qui pourra être consultée par tout fonctionnaire pour obtenir des conseils sur le respect des obligations et principes déontologiques.

(1) *Compte-rendu de la réunion de la commission des Lois du 2 février 2022.*

(2) *Décret du 16 janvier 1939 modifié par le décret du 6 décembre 1939. La Polynésie française n'est pas le seul outre-mer à se trouver dans un régime spécifique au regard de la laïcité et de la loi de 1905.*

2. L'adaptation des compétences des instances de dialogue social

L'**article 10** rétablit les compétences des **commissions administratives paritaires**, telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 en matière d'avancement et de mutation.

L'**article 11** précise et étend les compétences des **comités techniques paritaires**. Il leur attribue le même bloc de compétences que celui reconnu aux comités techniques par le droit commun de la fonction publique territoriale (les comités techniques seront toutefois remplacés à la fin de l'année 2022 par les comités sociaux territoriaux).

3. La poursuite de l'alignement sur le droit commun de la fonction publique territoriale

L'**article 3** donne aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements la possibilité de **recruter des agents contractuels** afin de remplacer temporairement les fonctionnaires détachés pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à leur titularisation, ou pour suivre un cycle de préparation à un concours. Il encadre par ailleurs les contrats établis à cette fin.

L'**article 13** tend à aligner les modalités de **recrutement des personnes handicapées** dans la fonction publique communale sur le droit commun de la fonction publique territoriale : il supprime ainsi la procédure des emplois réservés, et donne une base législative aux aménagements des modalités de déroulement des concours, de recrutement et des examens.

L'**article 15** rétablit la **référence aux limites d'âge supérieures**, qui avaient été supprimées par l'ordonnance de 2021, afin de permettre leur inopposabilité lors du reclassement d'un fonctionnaire reconnu inapte en raison de son état de santé.

L'**article 17** vise à aligner le **régime de mise à disposition des fonctionnaires** des communes de Polynésie française sur le droit de la fonction publique territoriale.

L'**article 22** fixe un cadre pour l'exercice du **télétravail**.

4. Les mesures relatives à l'accès à la fonction publique communale ainsi qu'aux carrières

L'**article 2** prévoit que l'accès à la fonction publique communale puisse se faire non seulement par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration, mais également par la voie des examens professionnels.

L'**article 12** prévoit que les emplois créés ou vacants peuvent être pourvus par la voie de la mise à disposition. Il harmonise par ailleurs les dispositions relatives au recrutement de fonctionnaires sans concours.

L'**article 14** vise à abroger l'article 45 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 qui prévoit la possibilité pour les fonctionnaires de la Polynésie française de bénéficier de l'intégration directe dans la fonction publique des communes de Polynésie française.

L'**article 18** renvoie à un décret la définition des situations dans lesquelles les fonctionnaires des communes de Polynésie française peuvent être placés en disponibilité.

L'**article 19** prévoit la fixation du régime indemnitaire de certains cadres d'emplois par arrêté du Haut-commissaire de la République.

L'**article 20** précise que les agents contractuels sont également bénéficiaires du régime indemnitaire applicable dans chaque collectivité.

L'**article 21** supprime la mise à la retraite d'office de la liste des sanctions du quatrième groupe pouvant être prononcées à l'encontre d'un fonctionnaire des communes de Polynésie française.

5. L'abrogation des dispositions relatives au congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve

L'**article 16** abroge les dispositions relatives au **congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve**, qui avaient été introduites par l'ordonnance n° 2021-1605.

IV. LES PRINCIPAUX APPORTS DE VOTRE COMMISSION

1. L'alignement des compétences des commissions administratives paritaires sur le droit commun

La Commission a supprimé l'**article 10** du projet de loi, qui rétablissait les compétences des commissions administratives paritaires telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021, et les rendaient compétentes

La réforme des compétences des CAP permise par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a permis d'assouplir et d'alléger leur fonctionnement, et de fluidifier les conditions d'exercice du dialogue social.

Le rétablissement de la compétence des commissions administratives paritaires en matière de tableaux d'avancement et à l'occasion de mutations comportant un changement de résidence ou une modification de la situation des intéressés ne paraît, dès lors, pas souhaitable.

2. L'approfondissement des compétences des comités techniques paritaires

L'**article 11** du projet de loi précise et étend les compétences des comités techniques paritaires. La Commission a poursuivi l'alignement des compétences des comités techniques paritaires sur le droit commun, en prévoyant la remise par l'autorité territoriale d'un rapport sur l'état de la collectivité. Les compétences élargies des comités techniques paritaires leur permettront ainsi d'être un lieu d'observation des politiques de ressources humaines et des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes.

3. Le rétablissement de la voie des emplois réservés pour le recrutement des personnes handicapées

À l'**article 13**, la Commission a rétabli la procédure des emplois réservés, tout en conservant l'apport du Sénat permettant l'aménagement des modalités de déroulement de concours, des recrutements et des examens.

4. Le rétablissement du droit au congé avec traitement pour exercer une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve

À l'**article 16**, la Commission a souhaité rétablir le droit au congé avec traitement pour exercer une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve.

L'abrogation de ce droit constituerait en effet un recul par rapport au droit commun de la fonction publique. La possibilité de faire appel à des réservistes renforce par ailleurs la capacité des autorités locales à réagir efficacement en cas de crise (en cas de catastrophe naturelle, par exemple).

5. Le rétablissement des dispositions de droit commun concernant l'action sociale des communes

La Commission a supprimé l'**article 5** du projet de loi, qui restreignait le champ de l'action sociale susceptible d'être apportée par les communes à leurs agents publics par rapport au droit commun de la fonction publique repris par l'ordonnance du 8 décembre 2021. Ce faisant, le texte proposé par la Commission laisse aux communes polynésiennes la possibilité d'agir dans des domaines variés, sans pour autant les y contraindre. Chaque commune resterait ainsi libre de fixer les priorités en matière d'action sociale.

6. Les corrections techniques

Sans remettre en cause l'intention exprimée par le Sénat, la Commission a enfin supprimé certaines dispositions du texte, dont l'objet était satisfait par le droit en vigueur, ou qui posaient des difficultés techniques :

– la Commission a supprimé l'**article 2**, dont la rédaction dépassait largement la demande formulée par les acteurs locaux, et prévoyait que l'accès à l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique des communes de la Polynésie française puisse se faire par la voie des examens professionnels en dehors du cadre de la promotion interne, une telle dérogation au droit commun de la fonction publique territoriale ne paraissant pas justifiée ;

– à l'**article 12**, elle a supprimé la référence à la mise à disposition au sein des modalités selon lesquelles un emploi peut être pourvu, un emploi ne pouvant être juridiquement pourvu par la voie de la mise à disposition ;

– elle a enfin supprimé l'**article 15**, qui rétablissait la référence aux limites d'âge supérieures, puisque ces limites ont été supprimées de l'ensemble des statuts particuliers des cadres d'emplois des communes de la Polynésie française.

EXAMEN DES ARTICLES

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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} du projet de loi ratifie 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.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

a. Une ordonnance qui procède à une réforme d'ampleur du statut général en vigueur depuis 2005

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 définit le statut des fonctionnaires civils des administrations des communes de la Polynésie française et de leurs établissements publics. La création de ce statut est donc relativement récente.

Depuis son entrée en vigueur, et jusqu'en 2005, cette ordonnance a été modifiée neuf fois, la dernière révision d'ampleur remontant à la loi n° 2011-664 du 15 juin 2011, qui a modifié ou abrogé 29 articles. ⁽¹⁾

Prise en application de l'article 74-1 de la Constitution, 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 procède à une **importante modernisation du statut des fonctionnaires des communes en vigueur** depuis 2005.

Le rapport au Président de la République joint à l'ordonnance souligne que celle-ci constitue le « *fruit d'un important travail associant les instances locales* » et « *poursuit l'objectif d'une modernisation et d'une plus grande attractivité de la fonction publique communale* ».

L'ordonnance vise ainsi à répondre aux attentes manifestées en mai 2017 lors d'un mouvement social qui a touché l'ensemble des communes de la Polynésie française.

Elle étend pour cela au droit de la fonction publique des communes de Polynésie française, en les adaptant, certaines des évolutions intervenues dans le droit de la fonction publique territoriale au cours des dernières années ⁽²⁾. Cette ordonnance a aussi vocation à rapprocher le statut local de celui de la fonction publique territoriale en ce que ce dernier a connu comme évolution avec la réforme de 2019.

b. Une ordonnance qui vise à moderniser et à améliorer l'attractivité de la fonction publique des communes de Polynésie française

L'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 comporte 45 articles, qui complètent, abrogent ou modifient près de la moitié des articles de l'ordonnance de 2005. ⁽³⁾

Ceux-ci poursuivent trois finalités principales : renforcer les droits et les garanties des agents publics, moderniser les instances de dialogue social, et faciliter l'accès à la fonction publique des communes.

(1) *Loi n° 2011-664 du 15 juin 2011 actualisant 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.*

(2) *Le rapport au Président de la République précité fait ainsi référence aux lois suivantes : la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, la loi n° 2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, la loi n° 2012-247 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.*

(3) *Sur les 15 articles de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021, 40 modifient directement l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005, 4 articles y font référence sans la modifier, et 1 article porte sur l'exécution du texte.*

i. Renforcer les droits et les garanties des agents publics

L'ordonnance renforce les **droits et les garanties accordées aux agents publics des communes**, en les alignant sur le droit commun de la fonction publique territoriale :

– l'article 4 étend la liste des motifs ne pouvant donner lieu à discrimination à l'identité de genre, la situation de famille et l'état de grossesse ;

– l'article 5 prévoit le principe d'interdiction des agissements sexistes ;

– l'article 6 révisé la liste des mesures qui ne peuvent être prises à l'encontre des agents victime de discriminations, d'agissements sexistes ou de harcèlement moral ou sexuel ;

– l'article 7 prévoit le principe d'interdiction du harcèlement sexuel à la fonction publique des communes de Polynésie française et renforce la protection des lanceurs d'alerte ;

– l'article 8 définit le rôle de l'action sociale collective ou individuelle ;

– l'article 9 renforce l'accès des agents à la protection fonctionnelle des fonctionnaires et élargit cet accès à leurs proches ;

– l'article 10 prévoit que les agents accédant pour la première fois à des fonctions d'encadrement suivent une formation obligatoire au management ;

– l'article 14 étend la prescription triennale pour les poursuites disciplinaires ;

– l'article 31 prévoit le droit au reclassement des agents contractuels, dans des conditions fixées par décret.

L'ordonnance modernise par ailleurs les **règles applicables en matière de déontologie**, sur le modèle de celles en vigueur dans le statut général de la fonction publique :

– l'article 11 précise les principales obligations déontologiques des fonctionnaires ;

– l'article 12 étend à la fonction publique des communes les règles applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts, ainsi que de contrôle du cumul d'activités et de l'exercice d'activités privées après la cessation d'une fonction publique ;

– l'article 13 prévoit la création d'un référent déontologue, pouvant être consulté par les fonctionnaires ou par l'autorité hiérarchique.

L'ordonnance précise enfin le **régime de temps partiel et de congés** dont bénéficient les agents :

– l'article 33 institue le temps partiel pour raison thérapeutique et actualise les catégories de congés dont le fonctionnaire peut bénéficier (congé de paternité et d'accueil de l'enfant, congé de solidarité familiale, congé pour activité dans la réserve), tandis que les articles 32 et 36 suppriment les positions administratives du service national et de la réserve opérationnelle, cette dernière étant transformée en congé rémunéré ;

– l'article 34 précise les conditions dans lesquelles un fonctionnaire est réintégré lorsqu'aucun emploi n'est vacant, à l'expiration d'un détachement ;

– l'article 35 prévoit le maintien du bénéfice du droit à l'avancement pour les fonctionnaires bénéficiant d'une disponibilité pour élever un enfant ou d'un congé parental, dans la limite d'une durée de 5 ans pour l'ensemble de la carrière, tandis que l'article 37 porte la durée maximale du congé parental à trois ans au lieu de deux.

Les articles 27, 28 et 44 prévoient par ailleurs la généralisation de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents par le recours à un **entretien professionnel**, jusque-là possible sous la forme d'une expérimentation, en remplacement de l'ancienne notation, et ce dès la campagne d'évaluation 2022.

ii. Moderniser les instances de dialogue social

L'ordonnance modernise par ailleurs le fonctionnement des instances de dialogue social, et actualise leurs compétences :

– l'article 15 aligne la composition du **Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française** (CSFPCPF) sur le droit commun, et l'article 16 rend sa saisine obligatoire sur tout projet de loi, d'ordonnance, de décret et d'arrêté relatif à la fonction publique des communes de la Polynésie française ;

– les articles 18, 26 et 29 recentrent les compétences des **commissions administratives paritaires** sur les décisions individuelles défavorables aux agents, tandis que l'article 25 les rend compétentes pour se prononcer sur les licenciements intervenus en cas de refus d'agrément préalable au recrutement du fonctionnaire ;

– l'article 19 crée une **commission consultative paritaire** unique pour les agents contractuels, dont le fonctionnement est confié au centre de gestion et de formation par l'article 20 ;

– l'article 21 étend la faculté pour le centre de gestion et de formation de souscrire des contrats cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations sociales.

iii. Faciliter l'accès à la fonction publique des communes

L'ordonnance vise, enfin, à **faciliter l'accès à la fonction publique des communes de Polynésie française** :

– l'article 2 autorise le recrutement temporaire d'agents contractuels pour assurer le remplacement momentané, non seulement de fonctionnaires, mais également d'agents contractuels, et étend les motifs permettant de tels recrutements ;

– l'article 3 offre la possibilité pour les fonctionnaires de la Polynésie française d'accéder à la fonction publique des communes par voie de détachement, tandis que l'article 24 leur ouvre la voie de l'intégration directe ;

– l'article 23 précise les catégories de fonctionnaires pouvant être recrutés sans concours ;

– l'article 42 rétablit le droit d'option permettant aux agents contractuels qui n'en ont pas encore fait usage d'intégrer la fonction publique des communes de la Polynésie française, et ce jusqu'au 31 décembre 2023.

Enfin, l'ordonnance procède à certains changements terminologiques (articles 38 et 41), supprime les références aux limites d'âge supérieures (articles 22 et 30), et actualise les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires (article 40).

2. Les modifications apportées par le Sénat

Jugeant l'ordonnance « *nécessaire* », tant au regard des évolutions intervenues dans le droit de la fonction publique communale qu'au regard des revendications exprimées lors du mouvement social de mai 2017, et constatant que celle-ci apportait « *un certain nombre d'avancées* » pour les droits des agents communaux ⁽¹⁾, le Sénat a souhaité la ratifier et a, ainsi, **adopté cet article sans modification**.

Le Sénat a néanmoins souhaité apporter plusieurs ajustements complémentaires au texte de l'ordonnance, en adoptant des amendements qui ont conduit à insérer 20 articles additionnels au sein du projet de loi de ratification.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

(1) *Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois du Sénat 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, déposé le 2 février 2022, page 16.*

*

* *

Article 2 (supprimé)

(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**

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, prévoit que l'accès à la fonction publique communale puisse, en Polynésie française, intervenir non seulement par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration, mais également par la voie des examens professionnels.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 6 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 n'a pas été modifié depuis sa création.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

1. L'état du droit

L'article 6 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 fixe les règles applicables aux cadres d'emplois de fonctionnaires des communes, des groupements de communes et des établissements publics à caractère administratif relevant des communes de la Polynésie française.

Les cadres d'emplois sont ainsi répartis en quatre catégories désignées comme suit, dans l'ordre hiérarchique décroissant :

- conception et encadrement ;
- maîtrise ;
- application ;
- exécution.

Les trois premières catégories correspondent respectivement aux catégories A, B et C de la fonction publique territoriale. En revanche, la catégorie « exécution » n'a pas d'équivalent en métropole, la catégorie D ayant été mise en extinction à partir de 1988, et supprimée en 1996 ⁽¹⁾.

Cet article prévoit par ailleurs que l'accès aux cadres d'emplois s'effectue « *par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration dans les conditions fixées par les statuts particuliers* ».

Ces dispositions sont proches de celles en vigueur en métropole. L'article L. 411-7 du code général de la fonction publique dispose ainsi que les grades de chaque corps ou cadre d'emplois « *sont accessibles par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers. Ils peuvent, le cas échéant, être accessibles par voie d'intégration directe ou par la voie du tour extérieur* ».

(1) Art. 57 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Les principales voies d'accès à la fonction publique

Le code général de la fonction publique prévoit différentes voies d'accès aux corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques.

Il pose tout d'abord le principe selon lequel **les fonctionnaires sont recrutés par concours**, sauf dérogations prévues. Le CGFP prévoit ainsi la possibilité d'organiser des concours externes (ouverts à tout candidat justifiant de l'accomplissement de certaines études, titres ou diplômes), internes (ouverts, notamment, aux fonctionnaires, militaires, candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale, agents contractuels), ou des troisièmes concours (ouverts aux candidats justifiant d'activités professionnelles, d'élu local, ou de responsable d'une association).

L'**avancement** constitue un avantage accordé au fonctionnaire pour améliorer sa situation au sein d'un corps ou d'un cadre d'emplois donné. L'avancement peut conduire à une situation, à des compétences et à un traitement supérieurs (avancement de grade), ou seulement à un traitement supérieur (avancement d'échelon). L'avancement s'effectue de manière continue par le gravisement d'échelons et de grades, chaque grade se décomposant en plusieurs échelons.

La **promotion interne**, qui s'adresse aux fonctionnaires, ainsi qu'aux agents des organisations internationales intergouvernementales, leur permet d'accéder à des corps ou à des catégories autres que ceux dont ils font partie. Elle repose sur l'organisation d'examens professionnels ou l'établissement d'une liste d'aptitude.

La voie de l'**intégration directe** permet à un fonctionnaire d'être intégré directement dans un corps ou cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine.

Enfin, selon la procédure du **tour extérieur**, les statuts particuliers de certains corps de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière, dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État, peuvent autoriser, selon les modalités qu'ils édictent, l'accès direct à la hiérarchie de ces corps.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud, la commission des Lois du Sénat a complété les modalités d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique communale, en prévoyant que cet accès puisse se faire, non seulement par voie de concours, de promotion interne ou d'intégration, mais également par la voie des **examens professionnels**.⁽¹⁾

Le rapporteur du Sénat justifiait cette disposition par la volonté de « *mettre en cohérence* » le statut général avec les règles prévues par les statuts particuliers.

Il relevait ainsi que l'ordonnance de 2005 « *ne [couvrait] pas toutes les situations prévues par le statut particulier du cadre d'emplois "application"* »⁽²⁾,

(1) Amendement n° COM-15 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur..

(2) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 17.

et rappelait que l'article 6 de l'arrêté n° 1118 DIPAC du 5 juillet 2012 fixant le statut particulier du cadre d'emplois « application » prévoyait que le cadre d'emplois de la catégorie « application » est accessible par voie d'examen professionnel aux fonctionnaires titulaires du grade terminal de leur cadre d'emplois de catégorie « exécution ». ⁽¹⁾

Cette volonté faisait écho à une proposition formulée par le Conseil supérieur de la fonction publique de la Polynésie française.

3. La position de la Commission

Votre rapporteur relève que **les dispositions de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 actuellement en vigueur autorisent déjà le recours aux examens professionnels pour permettre le passage d'un cadre d'emplois à un autre dans le cadre de la promotion interne, dès lors que les statuts particuliers le prévoient.**

L'article 6 de l'ordonnance de 2005 dispose ainsi que l'accès aux cadres d'emplois peut notamment s'effectuer « *par voie [...] de promotion interne* ».

De plus, l'article 44 de cette même ordonnance précise qu' « *en vue de favoriser la promotion interne, les statuts des cadres d'emplois fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés aux agents de droit public* » suivant certaines modalités, parmi lesquelles figure l'inscription sur une liste d'aptitude **après examen professionnel.**

Ces deux articles permettent donc bien que le statut particulier de la catégorie « application » autorise l'accès à cette catégorie, par la voie des examens professionnels et dans le cadre de la promotion interne, aux fonctionnaires titulaires du grade terminal de leur cadre d'emplois de catégorie « exécution ».

La demande exprimée par les Sénateurs paraît donc satisfaite par le droit en vigueur.

En revanche, la rédaction proposée à l'article 2 du projet de loi excède largement l'objectif affiché, puisque cet article **permettrait l'accès à la fonction publique des communes de la Polynésie française par la voie des examens professionnels, en dehors du cadre de la promotion interne.**

Les examens professionnels ne s'adresseraient plus uniquement aux personnes appartenant déjà à la fonction publique des communes de la Polynésie

(1) Article 6 de l'arrêté n° 1118 DIPAC du 5 juillet 2012 fixant le statut particulier du cadre d'emplois « application » : « Le recrutement interne en qualité de fonctionnaire du cadre d'emplois « application » intervient au grade d'adjoint, de sergent ou de gardien, parmi [les] lauréats à un examen professionnel inscrits sur la liste d'aptitude correspondante. »

française, comme c'est le cas actuellement, mais pourraient être utilisés pour permettre l'accès à la fonction publique, à la place du concours par exemple. ⁽¹⁾

Une telle dérogation au droit de la fonction publique territoriale n'a pas paru pertinente à la Commission. Elle n'est par ailleurs pas demandée par les représentants des communes et des agents communaux de la Polynésie française.

À l'initiative du Gouvernement, et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la Commission a adopté un **amendement de suppression de l'article 2.** ⁽²⁾

*
* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, donne aux communes, à leurs groupements et à leurs établissements la possibilité de recruter des agents contractuels pour remplacer temporairement les fonctionnaires détachés pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à leur titularisation, ou pour suivre un cycle de préparation à un concours. Il encadre par ailleurs les contrats établis à cette fin.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 2 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a étendu les motifs permettant le recrutement temporaire d'agents contractuels pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels.

(1) Votre rapporteur rappelle à ce titre qu'un concours est organisé pour pourvoir un certain nombre de postes par appréciation des mérites respectifs des candidats, tandis qu'un examen doit déterminer si le candidat présente l'aptitude professionnelle requise, sans que le nombre de promus ne puisse être limité a priori.

(2) Amendement n° CL1 du Gouvernement.

➤ Les modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

L'article 8 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 définit les motifs permettant aux communes, aux groupements de communes et à leurs établissements de recruter des agents contractuels pour occuper des emplois permanents.

Les **recrutements de contractuels** sont ainsi possibles sur des emplois permanents :

– pour assurer le **remplacement momentané de fonctionnaires** autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service civil ou national et des obligations de la réserve opérationnelle ;

– pour faire face temporairement, pour une durée maximale d'un an, à la **vacance d'un emploi** qui ne peut être pourvu dans les conditions de droit commun ;

– pour exercer des fonctions correspondant à un **besoin saisonnier** (pour une durée maximale de six mois par an) ou **occasionnel** (pour une durée maximale de trois mois, renouvelables une fois à titre exceptionnel, et de douze mois dans les communes isolées) ;

– lorsqu'il n'existe **pas de cadre d'emplois susceptible** d'assurer les fonctions correspondantes (pour une durée maximale de deux ans, renouvelable une seule fois) ;

– et, pour les emplois de niveau « conception et encadrement », lorsque la **nature des fonctions ou les besoins des services** le justifie (pour une durée maximale de deux ans, renouvelable une seule fois).

Ces dispositions reprennent, pour l'essentiel, les motifs de remplacement prévus par le droit commun de la fonction publique territoriale. ⁽¹⁾

L'article 2 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a étendu les situations dans lesquelles le recrutement d'agents contractuels est possible.

D'une part, l'article permet le recrutement temporaire d'agents contractuels pour assurer le remplacement momentané, non seulement de

(1) Articles L. 331-1 et L. 332-8 à L. 332-14 du code général de la fonction publique.

fonctionnaires, mais également **d’agents contractuels**, comme cela est prévu dans le droit commun de la fonction publique territoriale. ⁽¹⁾

D’autre part, il autorise le remplacement d’un agent indisponible en raison d’un **détachement de courte durée**, d’une **disponibilité de courte durée** prononcée d’office, de droit ou sur demande pour **raisons familiales**, ou pour raison de **participation à un événement culturel ou sportif**.

Ce dernier motif – la participation à un évènement culturel ou sportif – n’est pas prévu par le droit commun, et constitue une spécificité de la fonction publique des communes de Polynésie française.

Lors de la discussion générale du projet de loi de ratification en séance publique au Sénat, le ministre des outre-mer, M. Sébastien Lecornu, relevait que cette demande répondait « à une particularité locale permettant d’accorder aux agents communaux des disponibilités de quelques jours ou semaines pour participer à des événements culturels ou sportifs ». ⁽²⁾

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l’initiative de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud, la commission des lois du Sénat a **complété la liste des motifs** pour lesquels un agent contractuel peut être recruté afin d’occuper un emploi permanent, et a **défini les caractéristiques des contrats établis à cette fin**. ⁽³⁾

L’**article 3** permet ainsi de recruter un agent contractuel pour remplacer un agent public territorial indisponible en raison d’un **détachement pour l’accomplissement d’un stage** ou d’une **période de scolarité préalable à la titularisation** dans un corps ou dans un cadre d’emplois de fonctionnaires, ou encore pour **suivre un cycle de préparation à un concours** donnant accès à un corps ou à un cadre d’emplois.

Ce motif, ajouté en 2019 dans le droit commun de la fonction publique territoriale, n’avait pas été repris par l’ordonnance de 2021. ⁽⁴⁾

Par ailleurs, ce même article 3 **définit les caractéristiques des contrats établis**, en précisant que le contrat est conclu pour une durée déterminée, qu’il peut prendre effet avant le départ de l’agent faisant l’objet du remplacement, et qu’il peut être renouvelé par décision expresse, dans la limite de la durée de l’absence de l’agent public territorial à remplacer.

(1) Article L. 332-13 du code général de la fonction publique.

(2) *Compte rendu intégral des débats de la séance du 21 février 2022 au Sénat.*

(3) Amendement n° COM-16 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(4) Article 22 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, modifiant l’article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, devenu l’article L. 332-13 du code général de la fonction publique.

Ces dispositions, introduites dans le droit commun de la fonction publique territoriale en 2012, n'avaient pas non plus été reprises par l'ordonnance de 2021. ⁽¹⁾

Regrettant que « l'alignement sur le droit de la fonction publique territoriale ne soit que partiel », la commission des lois du Sénat a ainsi complété le dispositif en vigueur. ⁽²⁾

En séance publique, le Sénat a également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur. ⁽³⁾

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels. ⁽⁴⁾

*

* *

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

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 du projet de loi corrige une erreur juridique rendant inopérant le renvoi, par l'article 13-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 issu de l'ordonnance du 8 décembre 2021, à la définition de la notion de conflit d'intérêts.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la protection des agents publics « lanceurs d'alerte » ont été introduites dans l'ordonnance du 4 janvier 2005 par l'ordonnance du 8 décembre 2021.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

(1) Article 41 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, modifiant l'article 3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, devenu l'article L. 332-13 du code général de la fonction publique.

(2) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 18.

(3) Amendement n° 20 de M. Mathieu Darnaud, au nom de la commission des lois.

(4) Amendements n° CL4 et CL5 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

La loi du 20 avril 2016 ⁽¹⁾ a introduit, à l'article 6 *ter* A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la protection des agents publics « lanceurs d'alerte ». Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 135-1 à L. 135-5 du code général de la fonction publique.

En ce qui concerne la Polynésie française, elles sont reprises à l'article 13-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005, issu de l'ordonnance du 8 décembre 2021. Cet article protège contre toute **sanction ou discrimination** le fonctionnaire communal ayant « *relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflits d'intérêt* ». Le fonctionnaire doit avoir au préalable alerté en vain sa hiérarchie et le faux témoignage est passible de sanctions.

L'article L. 135-1 du code général de la fonction publique renvoie à la définition du conflit d'intérêt de l'article L. 121-5 du même code ⁽²⁾. Par parallélisme, l'article 13-2 de l'ordonnance du 4 janvier 2005 renvoie à la définition figurant à l'article 24-1 ; or, cet article n'a pas été créé. En revanche, le conflit d'intérêt est défini par l'article 21-1 de la même ordonnance, qui reprend la définition figurant dans le code général de la fonction publique. Constitue un conflit d'intérêt « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions* ».

2. Le dispositif introduit par le Sénat

La commission des Lois du Sénat avait adopté en amendement visant à remplacer par une référence à l'article 40 du code de procédure pénale la référence au conflit d'intérêt, au motif que cette notion « ne peut pas être appréhendée de la même façon en métropole et dans [les] communes insulaires » ⁽³⁾ du fait de leur population limitée et du rôle des liens familiaux ou amicaux.

Ce dispositif a été écarté en séance, à l'initiative du Gouvernement. L'article 4 se limite donc à substituer à la référence à l'article 24-1, erronée, la référence à l'article 21-1.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

(1) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

(2) Ancien article 25 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

(3) Exposé des motifs de l'amendement n°3 RECT de Mme Tetuanui.

*

* *

Article 5 (supprimé)
(art. 16 de l'ordonnance du 4 janvier 2005)

Limitation du champ de l'action sociale des communes

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 du projet de loi restreint le champ de l'action sociale pouvant être menée par les communes polynésiennes au bénéfice de leurs agents.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le principe et les règles relatives à l'action sociale ont été introduites dans l'ordonnance du 4 janvier 2005 par l'ordonnance du 8 décembre 2021.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

1. L'état du droit

En droit commun, l'action sociale en faveur des agents publics, « collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles » ⁽¹⁾.

Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2021, l'**article 16 de l'ordonnance du 4 janvier 2005** transpose ce dispositif aux agents publics des communes de la Polynésie française en ce qui concerne :

– les **finalités** de l'action sociale, reprises en des termes identiques à ceux du code général de la fonction publique ;

– le **principe de participation du bénéficiaire** à la dépense engagée, « sous réserve des dispositions propres à chaque prestation », et les conditions de versement ;

– la **gestion** des prestations d'action sociale, qui peut être confiée par les communes et leurs établissements publics « à des organismes à but non lucratif ou

(1) Article L. 731-1 du code général de la fonction publique et ancien article 9 de la loi du 13 juillet 1983.

à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. »

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Pour tenir compte des capacités budgétaires réelles des communes de Polynésie française, la commission des Lois du Sénat a souhaité **limiter le champ de l'action sociale** qu'il leur est permis d'offrir. Ainsi, son objet est restreint à l'amélioration des conditions de vie des agents dans les domaines de la restauration, l'enfance et des loisirs, à l'exclusion de l'aide en matière de logement et de l'aide face aux situations difficiles. Il faut noter que la suppression du « notamment » dans la formulation retenue par le Sénat renforce la définition et la diminution du périmètre de l'action sociale alors même que la rédaction initiale n'apportait aucune obligation.

3. La position de la Commission

Votre Rapporteur considère qu'il n'est pas opportun d'interdire aux communes toute intervention dans des matières autres que celles qui sont limitativement énumérées par l'article 5.

Cependant, conscient des craintes que peut susciter sa suppression auprès de certains maires, il tient à souligner que les dispositions de l'ordonnance du 8 décembre 2021 n'imposent nullement aux communes de développer une action sociale dans l'ensemble des matières énumérées. Elle offre des possibilités d'action, que les communes seront libres d'utiliser comme elles l'estiment opportun, et selon leurs contraintes budgétaires. L'article 5 dans sa rédaction actuelle est aussi de nature à **figer les possibilités** des communes et rendrait nécessaire une révision ultérieure de l'ordonnance pour accompagner tout accroissement du champ de l'action sociale des communes.

Dès lors, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a **supprimé** l'article 5.

*

* *

Articles 7 et 8

(art. 21-2 et 21-3 de l'ordonnance du 4 janvier 2005)

Contrôle en matière de déontologie et rôle de la commission de déontologie : cumul d'activités et activités exercées après la cessation de fonctions

Adoptés par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Les articles 7 et 8 du projet de loi restaurent le rôle de la commission de déontologie en matière de contrôle du cumul d'activité et du « pantouflage » pour les fonctionnaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance de 2021 a intégré dans le statut de la fonction publique des communes de Polynésie les dispositions, issues du droit commun de la fonction publique, sur le contrôle des projets de création et de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire, ainsi que des projets de poursuite d'une activité au sein d'une entreprise ou d'une association.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté ces deux articles sans modification.

1. L'état du droit

L'ordonnance du 8 décembre 2021 a transposé à la fonction publique des communes de Polynésie les règles de droit commun résultant de la loi du 20 avril 2016 en ce qui concerne :

– le fonctionnaire souhaitant accomplir un service à temps partiel pour **reprendre une entreprise** (article 21-2 de l'ordonnance et article L. 123-8 du code général de la fonction publique) ; ⁽¹⁾

– le contrôle des **activités libérales, ou des activités lucratives exercées par un fonctionnaire dans une entreprise ou un organisme de droit privé après sa cessation temporaire ou définitive de fonctions** (article 21-3 de l'ordonnance et article L. 124-4 du code général de la fonction publique).

(1) À l'exception de la disposition selon laquelle « Lorsque l'agent public occupe ou a occupé au cours des trois dernières années un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, l'autorité hiérarchique soumet la demande d'autorisation à l'avis préalable de la Haute Autorité. À défaut, l'agent public peut également saisir cette dernière » (alinéa 5).

Dans les deux cas, lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité du projet avec les fonctions exercées par le fonctionnaire, elle saisit pour avis le **référént déontologue**.

Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, elle saisit la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Les articles 7 et 8 du projet de loi de ratification de l'ordonnance remplacent la saisine du référént déontologue par la **saisine de la commission de déontologie de la fonction publique des communes**, dans le cadre du contrôle du cumul d'activités ou des activités exercées par un fonctionnaire après sa cessation de fonction.

Saluant l'« efficacité » et l'« impartialité » de cette commission, le rapporteur du texte au Sénat M. Mathieu Darnaud souligne aussi le risque d'une moindre **impartialité** en cas de remplacement de cette commission par une seule personne, « *compte-tenu de la faible population au sein des communes et de la probabilité non négligeable de l'existence d'un lien entre le référént déontologue et le fonctionnaire concerné* »⁽¹⁾.

Peu convaincus par la pertinence de la transposition du régime de contrôle de droit commun, les commissaires aux Lois du Sénat avaient supprimé la possibilité de faire appel à la HATVP. Néanmoins, le rôle de la HATVP a été rétabli en séance à l'initiative du Gouvernement, laissant l'ordonnance du 4 janvier 2005 inchangée sur ce point.

La commission de déontologie

Cette commission est prévue par l'article 9 du 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.

L'arrêté du 5 juillet 2012 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission de déontologie précise ses missions : elle « *contrôle la compatibilité des projets de création et de reprise d'une entreprise ainsi que des projets de poursuite d'une activité au sein d'une entreprise ou d'une association* ».

Conformément à l'article 2 du même arrêté, l'actuelle commission de déontologie associe des représentants des communes et des représentants du personnel sous l'autorité d'un magistrat administratif.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté ces deux articles sans modification.

(1) Rapport n° 112-2021 mis en distribution le 12 août 2021.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 du projet de loi substitue la commission de déontologie au référent déontologue pour apporter aux fonctionnaires des conseils sur le respect des obligations et principes déontologiques auxquels ils sont soumis.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 8 décembre 2021 étend à la Polynésie le modèle du référent déontologue en vigueur dans le droit commun.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de cohérence juridique et un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

La loi du 20 avril 2016 a inséré l'article 28 *bis* dans la loi du 13 juillet 1983, afin de prévoir le droit des fonctionnaires de consulter un référent déontologue. Cette disposition est reprise par l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique. Le référent est chargé d'apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux chapitres I^{er} à IV du code : règles de portée générale de dignité, impartialité, intégrité et probité, prévention des conflits d'intérêts et de certaines infractions pénales, contrôle du cumul d'activités et des activités exercées après la cessation de fonctions ou préalablement à la réintégration, et obligations déclaratives.

L'article 23-1 de l'ordonnance du 4 janvier 2005, introduit par l'ordonnance du 8 décembre 2021, étend à la Polynésie le modèle du référent déontologue. Il consacre le droit pour « tout fonctionnaire » de consulter un tel référent déontologue afin d'obtenir des conseils ou informations nécessaires au respect des obligations et principes déontologiques qui s'imposent à lui.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

En commission des Lois, le Sénat avait supprimé la création du référent déontologue. Toutefois, afin de garantir aux fonctionnaires un interlocuteur sur les questions de déontologie, l'article 9 a été modifié en séance, avec l'avis favorable du Gouvernement, pour consacrer le rôle à cet égard de la commission de déontologie. Il est précisé qu'elle « relève du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française » et que « [sa] composition et [ses] modalités de fonctionnement sont prévues par arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française ».

Cela peut apparaître une réponse à la question de ce qu'aurait été la densité du maillage territorial de ces référents.

3. La position de la Commission

Votre rapporteur a suivi l'avis du Sénat en remettant en cause la capacité pratique du référent déontologue à assurer l'action de proximité et de prévention sur un territoire ayant les caractéristiques de la Polynésie française. Il souscrit donc à l'idée de conserver la commission de déontologie existante.

La Commission a adopté un amendement de cohérence juridique à l'initiative du Gouvernement ⁽¹⁾ pour tirer les conséquences de l'abandon de la création du référent déontologue en Polynésie française.

Cet amendement supprime la mention de l'**article 13-2** de l'ordonnance du 4 janvier 2005, selon laquelle un fonctionnaire peut témoigner de faits constitutifs d'un conflit d'intérêt auprès du référent déontologue. Les fonctionnaires pourront à tout moment consulter la **commission de déontologie**, conformément à l'article 23-1 dans sa rédaction issue de l'article 9 adopté par le Sénat.

L'amendement supprime aussi la disposition de l'**article 23-1** (deuxième alinéa) de cette ordonnance prévoyant un décret pour déterminer les modalités et critères de désignation des référents déontologues.

Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

(1) Amendement n° CL2 du Gouvernement.

*

* *

Article 10 (supprimé)

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, rétablit les compétences des commissions administratives paritaires, telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Transposant dans le statut général de la fonction publique des communes de Polynésie française les apports de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les articles 18, 26 et 29 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 ont recentré les compétences des commissions administratives paritaires sur les décisions individuelles défavorables aux agents.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article 27 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 prévoit la création d'une commission administrative paritaire unique pour l'ensemble des fonctionnaires appartenant à une même catégorie.

Instances consultatives, les commissions administratives paritaires examinent certaines décisions concernant la carrière des fonctionnaires. Elles comprennent, en nombre égal, des représentants des communes, des groupements de communes et des établissements publics administratifs relevant des communes de la Polynésie française, d'une part, et des représentants du personnel, d'autre part. Elles réunissent des membres titulaires et un nombre égal de membres

suppléants. Le nombre de ces représentants est prévu par arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française. ⁽¹⁾

Jusqu'à l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021, les commissions administratives paritaires de la Polynésie française étaient compétentes tant en matière d'avancement et de mobilité que s'agissant des décisions individuelles défavorables aux agents.

Transposant dans le statut général de la fonction publique des communes de Polynésie française les apports de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a **recentré les compétences des commissions administratives paritaires sur les seules décisions individuelles défavorables**. La réforme de 2019 était fondée sur le constat de la « *rigidité du cadre des CAP* » ainsi que des « *lourdeurs de fonctionnement qu'il implique* », et poursuivait un objectif de simplification et de modernisation des instances de dialogue social. ⁽²⁾

Trois articles de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 suppriment ainsi les compétences des commissions administratives paritaires en matière d'avancement et de mutation :

– les articles 18 et 29 suppriment la compétence des commissions administratives paritaires en matière de tableaux d'avancement ;

– l'article 26 supprime leur avis sur les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés.

L'évolution des compétences des commissions administratives paritaires est présentée dans le tableau suivant.

**COMPÉTENCES DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES
PRÉVUES PAR L'ORDONNANCE N° 2005-10 DU 4 JANVIER 2005**

Art.	Dispositions en vigueur jusqu'au 11 décembre 2021	Dispositions en vigueur depuis le 11 décembre 2021
27	Les CAP connaissent des tableaux d'avancement .	<i>Compétence supprimée par l'art. 18 de l'ordonnance n° 2021-1605.</i>
	Les CAP sont consultées sur les refus de titularisation et les refus de décharge de service pour activité syndicale ou pour formation professionnelle.	
44	En vue de favoriser la promotion interne , les statuts fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés aux agents, et notamment l'inscription sur une liste d'aptitude après avis de la CAP compétente par appréciation de la valeur et des acquis de l'expérience professionnelle des agents.	

(1) Articles 39 et 40 du 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.

(2) Rapport n° 1924 fait par Mme Émilie Chalas, députée, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de transformation de la fonction publique, le 3 mai 2019.

Art.	Dispositions en vigueur jusqu'au 11 décembre 2021	Dispositions en vigueur depuis le 11 décembre 2021
46	<p>Un agent peut être licencié pendant la période de stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire, après avis de la CAP compétente.</p> <p><i>Compétence introduite par l'art. 25 de l'ordonnance n° 2021-1605.</i></p>	<p>En cas de refus d'agrément lorsque celui-ci est l'une des conditions nécessaires au recrutement, l'agent est licencié après avis de la CAP compétente.</p>
47	<p>Les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés sont soumises à l'avis des CAP.</p>	<p><i>Compétence supprimée par l'art. 26 de l'ordonnance n° 2021-1605.</i></p>
48	<p>Les CAP ont connaissance des notes et appréciations des fonctionnaires et peuvent en proposer la révision à leur demande.</p>	<p>Les CAP ont connaissance du compte-rendu d'entretien professionnel annuel du fonctionnaire. À la demande de l'intéressé, elles peuvent demander sa révision.</p>
48-1	<p>La CAP peut, à la demande de l'intéressé, proposer la révision de l'entretien professionnel conduit pour apprécier la valeur professionnelle du fonctionnaire.</p>	<p><i>(Expérimentation pérennisée par l'art. 28 de l'ordonnance n° 2021-1605)</i></p>
50	<p>L'avancement de grade, après inscription du fonctionnaire à un tableau annuel d'avancement établi par l'autorité de nomination dont dépend le fonctionnaire sur l'avis de la CAP, est prononcé par cette même autorité, en application des règles et selon des modalités fixées par les statuts particuliers des cadres d'emplois.</p>	<p><i>Compétence supprimée par l'art. 29 de l'ordonnance n° 2021-1605.</i></p>
58	<p>Le fonctionnaire qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés en vue de sa réintégration peut être licencié après avis de la CAP.</p>	
64	<p>Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement et le blâme ne peut être prononcée sans avis de la CAP siégeant en conseil de discipline.</p>	
65	<p>Un fonctionnaire peut solliciter auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination, qui recueille l'avis de la CAP, sa réintégration en cas de réintégration dans la nationalité française ou à l'issue de la période de privation des droits civiques ou de la période d'interdiction d'exercer un emploi public.</p>	
67	<p>La limite d'âge fixée par arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française peut être reculée à la demande de l'autorité compétente, après avis de la CAP compétente et accord du fonctionnaire, lorsque l'agent occupe des fonctions nécessitant un haut niveau de technicité ou difficiles à pourvoir du fait de la situation géographique de leur lieu d'exercice.</p>	
68	<p>Lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination refuse d'accepter la démission, le fonctionnaire peut saisir la CAP compétente, qui émet un avis motivé et le transmet à l'autorité compétente.</p>	
70	<p>Le fonctionnaire occupant un emploi supprimé est reclassé dans un emploi correspondant à son grade après avis de la CAP.</p>	

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud, la commission des lois du Sénat a rétabli les compétences des commissions administratives paritaires en matière d'avancement et de mutation. ⁽¹⁾

Le rapporteur relevait que, la fonction publique communale de Polynésie française étant une fonction publique « récente », cela justifiait de préserver les outils existants du dialogue social. Il rappelait que « les spécificités géographiques du territoire de la Polynésie française [rendaient] indispensable le maintien de la compétence des commissions administratives paritaires en matière de mutation lorsque celle-ci induit un changement de résidence ». ⁽²⁾

L'article 10 du projet de loi réintroduit ainsi, aux articles 18 et 29 de l'ordonnance de 2005, la compétence des commissions administratives paritaires en matière de tableaux d'avancement, et, à l'article 26 de cette même ordonnance, l'avis de la commission administrative paritaire concernant les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés.

3. La position de la Commission

Votre rapporteur considère que la réforme des commissions administratives paritaires intervenue en 2019 est pertinente, et gagnerait à être étendue aux commissions administratives paritaires de la Polynésie française.

Cette évolution a en effet permis d'assouplir et d'alléger leur fonctionnement, et de fluidifier les conditions d'exercice du dialogue social.

Le rétablissement de la compétence des commissions administratives paritaires en matière de tableaux d'avancement et à l'occasion de mutations comportant un changement de résidence ou une modification de la situation des intéressés ne paraît ainsi pas souhaitable.

Ainsi, sur proposition de votre rapporteur, la Commission a **supprimé l'article 10** du projet de loi. ⁽³⁾

*

* *

(1) Amendement n° COM-18 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(2) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 27.

(3) Amendement n° CL7 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, précise et étend les compétences des comités techniques paritaires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a prévu que les mesures d'application relatives aux comités techniques paritaires seraient prises par décret simple, et non plus par décret en Conseil d'État.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a poursuivi l'alignement des compétences des comités techniques paritaires sur le droit commun, en prévoyant la remise par l'autorité territoriale d'un rapport sur l'état de la collectivité. Elle a par ailleurs adopté deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

Instance de concertation, le comité technique paritaire est prévu par l'article 29 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.

Un comité technique paritaire doit ainsi être créé dans chaque collectivité ou établissement comptant au moins cinquante agents. En deçà de ce seuil, la création peut être décidée par l'organe délibérant lorsque l'organisation des services le justifie.

Les comités sont composés paritairement de représentants de la collectivité ou de l'établissement, et de représentants du personnel désignés par les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité. Ils sont présidés soit par le maire ou son représentant, soit par le président du groupement de communes ou son représentant, soit par le président de l'établissement public ou son représentant.

S'agissant des **compétences des comités techniques paritaires**, ceux-ci connaissent des questions relatives :

- à l'organisation des administrations intéressées ;
- aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ;
- aux conditions d'hygiène et de sécurité. Dans ce cas, les comités sont notamment réunis par leur président à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves.

L'article 29 précité prévoit enfin qu'un décret détermine la composition des comités techniques paritaires, la durée des mandats de leurs membres et leur mode de désignation, ainsi que les règles de fonctionnement de ces organismes.

Dans le droit commun de la fonction publique territoriale, les comités techniques paritaires, devenus comités techniques en 2010, ont été fusionnés avec les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) dans une instance unique ayant vocation à traiter des sujets d'intérêt collectif, les « comités sociaux territoriaux », créés par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

Ces nouveaux **comités sociaux territoriaux** seront mis en place à l'issue des élections professionnelles de décembre 2022, et au plus tard du 1^{er} janvier 2023.

Du comité technique paritaire au comité social territorial

Dans le droit commun de la fonction publique territoriale, des **comités techniques paritaires** sont institués dans chaque collectivité locale ou établissement public employant au moins cinquante agents, ou auprès des centres de gestion. Les collectivités et leurs groupements peuvent, dans certaines conditions, qui ont été progressivement étendues, créer des comités communs.

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a aligné la composition et les modalités d'élection des comités techniques territoriaux sur celles prévues pour la fonction publique de l'État. Elle a également supprimé le paritarisme au sein des **comités techniques**.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé, dans les trois versants de la fonction publique, une instance unique pour traiter des sujets d'intérêt collectif en remplacement des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) actuels ⁽¹⁾.

Cette nouvelle instance, qui prendra, dans la fonction publique territoriale, le nom de « **comité social territorial** », sera installée à partir des élections professionnelles de décembre 2022, et au plus tard au 1^{er} janvier 2023.

Aux termes de l'article L. 251-1 du code général de la fonction publique, les comités sociaux « *sont chargés de l'examen des questions collectives de travail ainsi que des conditions de travail dans les administrations, les collectivités territoriales et les établissements publics au sein desquels ils sont institués* ».

(1) Jusqu'à la loi du 6 août 2019, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail avait pour mission de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail, ainsi que de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières (article 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Depuis 2010, et jusqu'à son abrogation au prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique, l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ⁽¹⁾ prévoit que, dans le **droit commun de la fonction publique territoriale**, les comités techniques sont consultés pour avis sur **six catégories de questions**, relatives :

- à l'organisation et au fonctionnement des services ;
- aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;
- aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ;
- aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ;

(1) Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui a étendu les compétences des comités administratifs paritaires. En raison de sa prochaine abrogation, cet article n'a pas été codifié dans le code général de la fonction publique.

– à la formation, à l’insertion et à la promotion de l’égalité professionnelle ;

– aux sujets d’ordre général intéressant l’hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

Ce même article prévoit également que les comités techniques sont **consultés sur les aides à la protection sociale complémentaire**, lorsque la collectivité territoriale ou l’établissement public en a décidé l’attribution à ses agents, ainsi que sur l’action sociale.

Les comités techniques doivent enfin être **informés** des incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois, ainsi que des modalités de mise en œuvre du service civique.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Afin de « [conforter] *la participation du personnel* », de « [renforcer] *le dialogue social* », et de « [garantir] *l’impartialité et l’égalité de traitement dans l’attribution des aides sociales* », la commission des lois du Sénat a décidé, sur proposition de son rapporteur, d’attribuer aux comités techniques paritaires de la fonction publique des communes de la Polynésie française le même bloc de compétences que celui reconnu aux comités techniques par le droit commun de la fonction publique territoriale. ⁽¹⁾

L’**article 11** du projet de loi aligne ainsi les attributions des comités techniques paritaires polynésiens sur celles actuellement dévolues aux comités techniques par le droit commun de la fonction publique territoriale.

3. La position de la Commission

La Commission a souhaité conserver et approfondir le renforcement des compétences des comités techniques paritaires voulu par le Sénat.

À l’initiative de votre rapporteur, elle a adopté un amendement ⁽²⁾ prévoyant la remise au comité technique paritaire, au moins tous les deux ans, d’un **rapport sur l’état de la collectivité ou de l’établissement public** auprès duquel le comité a été créé.

Ce rapport devra notamment servir de base à une négociation entre l’autorité territoriale et les organisations syndicales afin de promouvoir l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La Commission a par ailleurs adopté deux amendements rédactionnels. ⁽³⁾

(1) Amendement n° COM-19 du rapporteur de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(2) Amendement n° CL8 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

(3) Amendement n° CL17 et CL16 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, élargit les modalités d'accès aux emplois des communes de la Polynésie française, en prévoyant qu'un emploi pouvait être pourvu par la voie de la mise à disposition, et harmonise les dispositions relatives aux emplois pouvant être pourvus par voie de recrutement direct.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modes de recrutement des fonctionnaires communaux de Polynésie française n'ont pas été modifiés depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a supprimé la référence à la mise à disposition et a procédé à une précision rédactionnelle.

1. L'état du droit

Le deuxième alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 définit les **modes de recrutement applicables aux fonctionnaires des communes de la Polynésie française**, lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant.

Un emploi peut ainsi être **pourvu** :

– par nomination d'un candidat inscrit sur la liste d'aptitude établie à la suite d'un concours ou dans le cadre de la promotion interne ;

– par voie de mutation ;

– par voie de détachement ;

– par voie d’avancement de grade, dans les conditions prévues par chaque cadre d’emplois ;

– et, en ce qui concerne les emplois de la catégorie « exécution », par voie de recrutement direct (c’est-à-dire de recrutement sans concours).

Par ailleurs, jusqu’en 2021, l’article 42 de cette même ordonnance prévoyait que les fonctionnaires des communes pouvaient être recrutés sans concours dans les cas suivants :

– par la voie des emplois réservés aux personnes reconnues travailleurs handicapés ;

– lors de la constitution initiale d’un cadre d’emplois ;

– pour le recrutement de fonctionnaires du niveau « exécution », ainsi que pour le recrutement au grade le moins élevé des fonctionnaires des cadres d’emplois des catégories « exécution », le cas échéant selon les conditions d’aptitude prévues par les cadres d’emplois.

L’ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a modifié la rédaction de l’article 42, de manière à permettre le recrutement sans concours de fonctionnaires au grade le moins élevé des cadres d’emplois des catégories « application » et « exécution »⁽¹⁾. En revanche, cette ordonnance n’a pas modifié l’article 38.

Ces règles constituent un léger aménagement du droit commun de la fonction publique territoriale, et ce à deux égards.⁽²⁾

D’une part, la voie de l’intégration directe, qui est prévue par le droit commun de la fonction publique territoriale depuis la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, n’est pas mentionnée par l’ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.

D’autre part, l’ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 permet le recrutement direct de fonctionnaires sur des emplois de la catégorie « exécution », situation qui n’est pas prévue par le droit commun de la fonction publique territoriale, la catégorie équivalente (la catégorie D) ayant été mise en extinction à partir de 1988.⁽³⁾

(1) Article 23 de l’ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021.

(2) Article L. 327-7 du code général de la fonction publique : « L’autorité territoriale pourvoit l’emploi créé ou vacant en nommant l’un des candidats inscrits sur une liste d’aptitude établie après concours ou l’un des fonctionnaires qui s’est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement, d’intégration directe ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, par voie de promotion interne et d’avancement de grade. »

(3) Article L. 326-1 du code général de la fonction publique. Aux termes du 3° de cet article, les fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours pour l’accès aux corps de catégorie C « lorsque le grade de début est doté de l’échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant, selon des conditions d’aptitude prévues par les statuts particuliers ».

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud, la commission des lois du Sénat a **précisé les conditions dans lesquelles un emploi, créé par la collectivité ou l'établissement public ou vacant, pouvait être pourvu.** ⁽¹⁾

L'**article 12** du projet de loi permet ainsi aux collectivités de pourvoir à un emploi par la voie de la **mise à disposition**.

Cette modalité nouvelle n'est actuellement pas prévue par le droit commun de la fonction publique territoriale. Le rapporteur du texte au Sénat relève ainsi que cet aménagement, qui est demandé depuis 2018 par les élus et agents communaux de Polynésie française, « *se justifie au regard des objectifs de modernisation de la gestion des ressources humaines des communes et du renforcement de l'attractivité de leur fonction publique* ». ⁽²⁾

Par ailleurs, ce même article 12 tend à préciser que le **recrutement direct** est également ouvert aux emplois du niveau « application », en l'inscrivant à l'article 38 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.

L'article 42 de l'ordonnance de 2005 dispose d'ores et déjà que les fonctionnaires des communes peuvent être recrutés sans concours pour le recrutement au grade le moins élevé des cadres d'emplois de la catégorie « application ». Il convient par conséquent de mettre l'article 38 de l'ordonnance de 2005 en cohérence avec cette disposition.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a **supprimé la référence à la mise à disposition.** ⁽³⁾

En effet, cette mention ne paraît **pas utile**, dans la mesure où la mise à disposition est prévue et encadrée par l'article 56 de l'ordonnance de 2005. L'article 17 du projet de loi assouplit d'ailleurs les conditions dans lesquelles la mise à disposition peut être prononcée, en supprimant notamment la condition tenant aux « *nécessités de service* », actuellement prévue par l'ordonnance. ⁽⁴⁾

Le fait de supprimer la référence à la mise à disposition à l'article 12 ne limitera en rien les possibilités de mise à disposition offertes aux fonctionnaires des communes de Polynésie française.

Cette mention risquerait au contraire de créer de la **complexité** et de la **confusion**. En effet, dans le cadre d'une mise à disposition, et à l'inverse des

(1) Amendement n° COM-20 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(2) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 29.

(3) Amendement n° CL20 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

(4) Voir le commentaire de l'article 17 du projet de loi.

autres situations prévues à l'article 38 de l'ordonnance ⁽¹⁾, l'emploi concerné (celui de la structure « d'accueil ») n'est pas juridiquement pourvu. Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 56 de l'ordonnance de 2005 issue de l'article 17 du projet de loi, qui reprend la rédaction issue du droit commun de la fonction publique, le fonctionnaire mis à disposition « *demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine* » ; il est « *réputé y occuper un emploi, et continue à percevoir la rémunération correspondante* ».

L'amendement adopté par la Commission conserve par ailleurs l'autre apport de l'article introduit par le Sénat – l'harmonisation des dispositions relatives aux emplois pouvant être pourvus par voie de recrutement direct –, et opère une **précision rédactionnelle**.

Peuvent ainsi être recrutés sans concours les fonctionnaires du grade le moins élevé des catégories « application » et « exécution ».

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, tend à aligner les modalités de recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique communale sur le droit commun de la fonction publique territoriale : il supprime la procédure des emplois réservés, et donne une base législative aux aménagements qui concernent les modalités de déroulement des concours, des recrutements et des examens.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le recrutement sans concours, par la voie des emplois réservés, des personnes reconnues travailleurs handicapés en application de la réglementation de la Polynésie française est prévu par l'article 42 de l'ordonnance n° 2005-10 du

(1) À savoir : la nomination d'un candidat inscrit sur la liste d'aptitude correspondante établie, à la suite d'un concours ou dans le cadre de la promotion interne, la mutation, le détachement, l'avancement de grade, ou le recrutement direct.

4 janvier 2005. Ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis leur entrée en vigueur.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a rétabli la procédure des emplois réservés, tout en conservant l'apport du Sénat permettant l'aménagement des modalités de déroulement de concours, des recrutements et des examens.

1. L'état du droit

L'article 42 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 prévoit que le **recrutement sans concours** des fonctionnaires des communes de Polynésie française est **ouvert, par la voie des emplois réservés, aux personnes reconnues travailleurs handicapés** en application de la réglementation de la Polynésie française.

La procédure applicable est encadrée par le 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. ⁽¹⁾

(1) 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.

**La procédure de recrutement, par la voie des emplois réservés, de personnes reconnues travailleurs handicapés
(articles 12 à 17 du décret n° 2011-1040 du 29 août 2011)**

Les personnes reconnues travailleurs handicapés selon la réglementation applicable localement peuvent être recrutées sans concours en qualité de fonctionnaire.

Elles doivent pour cela être titulaires d'un titre ou d'un diplôme prévu par le statut particulier du cadre d'emplois auquel elles postulent, ou justifier d'un niveau équivalent du fait de leur formation continue ou de leur expérience professionnelle.

Les candidats doivent adresser un dossier de candidature auprès du centre de gestion et de formation.

L'examen des candidatures transmises par le centre de gestion et de formation est confié à une commission de sélection, composée de trois membres (un représentant des communes, groupements et établissements désigné par le président du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française ; un membre du conseil d'administration du centre de gestion et de formation désigné par son président ; une personnalité qualifiée désignée par le président du centre de gestion et de formation).

La commission de sélection se réunit deux fois par an pour examiner les dossiers de candidature. Elle établit une liste de candidats sélectionnés, qui sont ensuite convoqués à un entretien.

À l'issue des entretiens, la commission arrête la liste des candidats aptes au recrutement, et le centre de gestion et de formation établit alors la liste d'aptitude en classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes.

L'inscription sur cette liste ne vaut pas recrutement.

La nomination est ensuite prononcée dans les conditions de droit commun, et la personne reconnue travailleur handicapé est ensuite nommée fonctionnaire stagiaire.

L'article 40 de cette même ordonnance pose par ailleurs les grands principes de l'**organisation des concours** de la fonction publique des communes de Polynésie française.

Ceux-ci sont ainsi recrutés par voie de concours externes et internes, ouverts dans des conditions fixées par le haut-commissaire de la République en Polynésie française, qui en définit également les matières et les programmes, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française. Le centre de gestion et de formation détermine les modalités d'organisation des concours.

Ces règles diffèrent nettement de celles en vigueur dans le droit de la fonction publique territoriale.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006, **le dispositif des emplois réservés ne bénéficie plus aux travailleurs handicapés** du fait de cette seule qualité.

L'article L. 326-1 du code général de la fonction publique prévoit ainsi que peuvent notamment être recrutés sans concours, par la voie des emplois

réservés, et sous certaines conditions, les pensionnés de guerre civils et militaires, les sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident ou atteints d'une maladie contractée en service ou à l'occasion du service, les victimes d'un acte de terrorisme, leur conjoint et leurs enfants, ainsi que les enfants de harkis. ⁽¹⁾

Le code général de la fonction publique (CGFP) repose sur une approche différente, en posant le principe de l'accessibilité de l'ensemble des corps et cadres d'emplois aux personnes en situation de handicap. Son article L. 352-1 dispose ainsi qu'aucun candidat ne peut être écarté, en raison de son handicap, d'un concours ou d'un emploi, sauf si ce handicap a été déclaré incompatible avec les conditions de santé particulières exigées pour l'exercice des fonctions à la suite d'un examen médical.

Deux dispositifs, qui n'ont pas d'équivalent dans le droit de la fonction publique des communes de Polynésie française, permettent de favoriser le recrutement des travailleurs handicapés, sans recourir à la voie des emplois réservés.

D'une part, les autorités administratives ont l'**obligation d'aménager les épreuves des concours**, afin de les adapter aux possibilités physiques des candidats handicapés. L'article L. 352-3 du CGFP dispose ainsi que les candidats en situation de handicap « *bénéficient de dérogations aux règles normales de déroulement des concours, des procédures de recrutement et des examens afin d'adapter la durée et le fractionnement des épreuves à leur situation ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires précisées par eux avant le déroulement des épreuves* ». Des temps de repos suffisants entre deux épreuves successives doivent en outre leur être accordés.

D'autre part, en application de l'article L. 352-4 du CGFP, les personnes en situation de handicap peuvent aussi être **recrutées en qualité d'agent contractuel**, dans les emplois de catégories A, B et C, **pendant une période correspondant à la durée de stage** prévue par le statut particulier du cadre d'emplois dans lequel elles ont vocation à être titularisées (c'est-à-dire le plus souvent pour un an). **Au terme de ce contrat, l'agent est titularisé**, sous réserve qu'il remplisse les conditions de santé particulières éventuellement exigées pour l'exercice de la fonction.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, M. Mathieu Darnaud, la commission des lois du Sénat a ajouté cet article 13, tendant à **aligner sur le droit de la fonction publique territoriale les modalités de recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique des communes** de la Polynésie française. ⁽²⁾

(1) *Les emplois réservés sont ouverts à l'ensemble des catégories de personnes mentionnées au chapitre I^{er} du titre IV du livre II du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, dans les conditions définies au chapitre II du titre IV du livre II du même code (articles L. 241-1 à L. 241-7).*

(2) *Amendement n° COM-21 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.*

Le rapporteur du texte au Sénat relevait ainsi que la procédure des emplois réservés était « *apparue peu satisfaisante, pour des raisons telles que l'absence de prise en compte du handicap lors des nominations, la rigidité du système, ou encore l'incapacité de la procédure à assurer la nomination des lauréats* » et ajoutait que cette procédure n'était « *pas plus efficace en Polynésie française, où elle ne permet pas davantage aux personnes handicapées d'accéder à l'emploi public ; le fonctionnement de la commission de sélection n'est, en particulier, pas jugé satisfaisant* ». Il jugeait de ce fait le décalage qui existe actuellement entre les dispositions applicables à la fonction publique communale de la Polynésie française et celles en vigueur en métropole en matière de recrutement des personnes handicapées « *aucunement justifié* », et portant au contraire préjudice « *à la fois aux candidats en situation de handicap et aux employeurs communaux* ». ⁽¹⁾

L'**article 13** du projet de loi supprime donc la procédure des emplois réservés aux personnes reconnues travailleurs handicapés, et donne une base législative aux aménagements dont pourront bénéficier les candidats reconnus travailleurs handicapés en matière de déroulement des concours, de recrutement et d'examens, selon une rédaction proche de celle actuellement en vigueur dans le code général de la fonction publique.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a souhaité **rétablir la procédure des emplois réservés**, qui permet de contribuer à l'accompagnement des personnes en situation de handicap vers l'emploi public ou d'aider ces personnes à conserver une activité professionnelle. ⁽²⁾

Elle a par ailleurs souhaité conserver l'apport du Sénat permettant l'aménagement des modalités de déroulement de concours, des recrutements et des examens, qui constitue un rapprochement bienvenu avec le droit commun de la fonction publique.

*

* *

(1) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 31.

(2) Amendement n° CL9 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, vise à abroger l'article 45 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005, qui prévoit la possibilité pour les fonctionnaires de la Polynésie française de bénéficier d'une intégration directe dans la fonction publique des communes de Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a ajouté la possibilité pour les fonctionnaires régis par le statut général des fonctionnaires de la Polynésie française d'accéder à la fonction publique des communes de la Polynésie française par voie d'intégration directe.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de coordination.

1. L'état du droit

L'article 45 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 prévoit que les fonctionnaires régis par le statut général des fonctionnaires de la Polynésie française peuvent accéder à la fonction publique des communes de la Polynésie française par voie de détachement, suivi, le cas échéant, d'une intégration, dans les conditions fixées par les statuts particuliers des cadres d'emplois.

L'article 24 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a ajouté à cette possibilité celle de l'intégration directe.

Par ailleurs, l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 prévoit que les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires hospitaliers peuvent occuper les emplois permanents de la fonction publique des communes de Polynésie française, par voie de détachement ou de mise à disposition, conformément aux statuts dont ils relèvent.

L'article 3 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a étendu ce dispositif aux fonctionnaires de la Polynésie française et prévoit, pour l'ensemble des fonctionnaires bénéficiaires, la possibilité d'une intégration à l'issue du détachement.

L'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 élargit ainsi les voies d'accès à la fonction publique des communes de Polynésie française dont bénéficient les fonctionnaires de la Polynésie française en ouvrant la voie de l'intégration directe, sans toutefois prévoir de réciprocité pour les fonctionnaires communaux.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Constatant que cette ouverture « *porterait à tout le moins atteinte à l'homogénéité des statuts des différentes fonctions publiques, voire risquerait d'induire l'impression d'une forme de hiérarchie entre elles* »⁽¹⁾, la commission des lois du Sénat a souhaité revenir au droit antérieur et **supprimer la voie de l'intégration directe qui bénéficiait aux fonctionnaires de Polynésie française.**

Dans la mesure où le détachement, éventuellement suivi d'une intégration, des fonctionnaires de Polynésie française est également prévu à l'article 9 de l'ordonnance de 2005, le maintien de l'article n'apparaissait plus justifié.

Adopté par la commission des lois à l'initiative de son rapporteur, l'**article 14** du projet de loi vise ainsi à abroger l'article 45 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005.⁽²⁾

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement de coordination.⁽³⁾

*

* *

(1) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 32.

(2) Amendement n° COM-22 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(3) Amendement n° CL18 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

Article 15 (supprimé)

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de Mme Lana Tetuanui, rétablit la référence aux limites d'âge supérieures, qui avaient été supprimées par l'ordonnance de 2021, afin de permettre leur inopposabilité lors du reclassement d'un fonctionnaire reconnu inapte en raison de son état de santé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 30 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a supprimé la référence aux limites d'âge supérieures.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article. En effet, les limites d'âge supérieures ont été supprimées dans l'ensemble des statuts particuliers de la fonction publique des communes de la Polynésie française.

1. L'état du droit

L'article 51 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 permet le reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice des fonctions qu'ils exercent par suite d'altération de leur état de santé dans des emplois d'un autre cadre d'emplois.

L'article 15 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 a procédé à deux modifications :

– elle a aligné la terminologie utilisée sur celle en vigueur dans le droit commun de la fonction publique, en remplaçant la référence à l'état « *physique* » des fonctionnaires par la référence à l'état « *de santé* » ;

– elle a supprimé la référence aux limites d'âge supérieures. Des limites d'âge pourraient ainsi être opposées lors reclassement d'un agent reconnu inapte, et ainsi le priver d'une possibilité de reclassement, dès lors qu'elles seraient prévues par les statuts particuliers.

À l'inverse, dans le droit commun des trois fonctions publiques, la référence explicite aux limites d'âge supérieures a été maintenue.

L'article L. 826-5 du code général de la fonction publique prévoit ainsi que « *le reclassement s'effectue selon les modalités et les conditions d'ancienneté fixées par le statut particulier [du corps, du cadre d'emplois ou de l'emploi dans lequel le fonctionnaire reconnu inapte est susceptible d'accéder], nonobstant la limite d'âge supérieure* ».

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Le rapporteur du texte au Sénat a relevé que « *les effectifs réduits de la fonction publique communale, ainsi que les contraintes de recrutement inhérentes aux archipels, rendent d'autant plus nécessaire le maintien de larges possibilités de reclassement pour les agents devenus inaptes pour raison médicale* ». Il ajoutait par ailleurs que « *le caractère inopposable des limites d'âge supérieures est plus protecteur des droits des agents* ». ⁽¹⁾

Adopté par la commission des lois à l'initiative de Mme Lana Tetuanui, sénatrice de la Polynésie française (groupe Union centriste), l'**article 15** du projet de loi rétablit ainsi la référence aux limites d'âge supérieures à l'article 51 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 afin de permettre leur inopposabilité lors du reclassement d'un fonctionnaire reconnu inapte en raison de son état de santé. ⁽²⁾

3. La position de la Commission

Votre rapporteur partage l'idée selon laquelle, lorsque des limites d'âges sont prévues par les statuts pour l'entrée dans les cadres d'emplois, celles-ci ne devraient pas s'opposer au reclassement d'un fonctionnaire reconnu inapte.

Toutefois, **les limites d'âge supérieures ont été supprimées de l'ensemble des statuts particuliers de la fonction publique des communes de la Polynésie française** : il n'y a donc plus lieu d'y faire référence dans la loi.

Le rapport au Président de la République joint à l'ordonnance relevait en effet que les références aux limites d'âge figurant dans l'ordonnance de 2005 n'avaient « *plus lieu d'être dès lors que les limites d'âge supérieures ont été supprimées dans l'ensemble des statuts particuliers* ». ⁽³⁾

(1) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 34.

(2) Amendement n° COM-9 rect. de Mme Lana Tetuanui.

(3) Rapport au Président de la République relatif à 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.

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a donc **supprimé** cet article. ⁽¹⁾

*
* *

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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 16 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de Mme Lana Tetuanui, abroge les dispositions relatives au congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 33 de l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre institue le temps partiel pour raison thérapeutique et actualise les catégories de congés dont le fonctionnaire peut bénéficier. Il complète notamment la liste de ces congés par le congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a rétabli les dispositions relatives au congé avec traitement pour activité dans l'armée ou la réserve, et a précisé le dispositif.

1. L'état du droit

L'article 54 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 énumère les **catégories de congés auxquels ont droit les fonctionnaires des communes** de la Polynésie française.

Ceux-ci ont ainsi droit :

– au congé annuel avec traitement ;

(1) Amendement n° CL10 de M. Guillaume Vuilletet.

- à des congés de maladie, d’une durée maximale d’un an ;
- à des congés de longue maladie, d’une durée maximale de trois ans ;
- à des congés de longue durée, en cas de maladies énumérées par la réglementation applicable en Polynésie française, pour une durée maximale de cinq ans ;
- au congé pour maternité, ou pour adoption, dont durée est égale à celle prévue par la caisse de prévoyance sociale de Polynésie française ;
- au congé de formation professionnelle ;
- au congé pour formation syndicale ;
- au congé lié aux charges parentales ;
- au congé pour validation des acquis de l’expérience ;
- à un congé avec traitement pour accomplir une période d’activité afin d’exercer des fonctions de préparation et d’encadrement des séjours de cohésion du service national universel.

L’article 33 de l’ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 complète cette liste en y ajoutant le droit :

- au service à temps partiel pour raison thérapeutique, à l’issue d’un congé de maladie, pour une période de trois mois renouvelable (ou de six mois en cas d’accident de service ou de maladie contractée dans l’exercice des fonctions), dans la limite d’un an pour une même affection ;
- au congé de paternité et d’accueil de l’enfant, d’une durée de onze jours consécutifs ;
- à un congé de solidarité familiale, non rémunéré, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois ;
- et enfin, à un **congé avec traitement pour accomplir une période de service militaire, d’instruction militaire ou d’activité dans une réserve opérationnelle.**

Cette dernière catégorie de congés peut concerner :

- soit une période de **service militaire, d’instruction militaire** ou d’activité dans la **réserve opérationnelle** pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile ;
- soit une période d’activité dans la **réserve de sécurité civile** d’une durée inférieure ou égale à quinze jours cumulés par année civile ;

- soit une période d’activité dans la **réserve sanitaire** ;
- soit une période d’activité dans la **réserve civile de la police nationale** d’une durée de quarante-cinq jours. ⁽¹⁾

Ces différents motifs sont prévus, selon une rédaction similaire, dans le droit commun de la fonction publique, aux articles L. 644-1 et suivants du code général de la fonction publique. ⁽²⁾

L’article 33 de l’ordonnance du 8 décembre 2021 précise enfin que, lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, le réserviste doit en outre obtenir l’accord de son autorité de nomination, et qu’en cas de refus, cette décision doit être motivée et notifiée à l’intéressé ainsi qu’à l’autorité militaire dans les quinze jours qui suivent la réception de la demande. La rédaction employée est alignée sur les dispositions de droit commun applicables à la réserve opérationnelle militaire. Cette rédaction fait par ailleurs référence à l’autorité militaire ⁽³⁾, mais pas aux autres réserves (réserve de sécurité civile, réserve sanitaire, réserve opérationnelle de la police nationale). ⁽⁴⁾

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Ajouté sur proposition de Mme Lana Tetuanui, l’**article 16** du projet de loi abroge les dispositions relatives au congé avec traitement pour activité dans l’armée ou la réserve. ⁽⁵⁾

Le rapporteur du texte relevait en effet le caractère « *discutable* » de l’instauration de cette nouvelle catégorie de congé avec traitement, pour deux raisons :

– d’une part, celle-ci constituerait une « *charge financière pour les communes, qui est d’autant moins négligeable que la rédaction actuelle du 12° de l’article 54 ne leur offre pas de recours particulier en cas d’abus* » ;

– d’autre part, les conditions dans lesquelles l’agent peut s’absenter seraient « *insuffisamment encadrées, et dès lors susceptibles de désorganiser les services communaux* ». ⁽⁶⁾

(1) La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure a créé la réserve opérationnelle de la police nationale, qui se substitue à la réserve civile.

(2) Articles L. 644-1 et suivants du code général de la fonction publique (droit au congé pour accomplissement d’une période de service militaire, d’instruction militaire ou d’activité dans une réserve opérationnelle),

(3) Articles L. 4221-4 du code de la défense (accord de l’employeur concernant la réserve opérationnelle militaire).

(4) Article L. 724-7 du code de la sécurité intérieure (accord de l’employeur concernant la réserve de sécurité civile), article L. 3133-3 du code de la santé publique (accord de l’employeur concernant la réserve sanitaire) et article L. 411-13 du code de la sécurité intérieure (accord de l’employeur concernant la réserve opérationnelle de la police nationale).

(5) Amendement n° COM-14 rect. ter de Mme Lana Tetuanui.

(6) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud précité, page 36.

L'article 16 du projet de loi corrige par ailleurs une erreur matérielle, en supprimant la répétition de dispositions relatives à la durée du congé de longue durée au dernier alinéa du 4° *bis* de l'article 54 de l'ordonnance du 4 janvier 2005.

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a souhaité **rétablir le droit au congé avec traitement** pour exercer une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve. ⁽¹⁾

Cette abrogation constituerait en effet, pour les fonctionnaires des communes de la Polynésie française, un **recul par rapport au droit commun de la fonction publique**. Lors de l'examen de l'article en séance publique au Sénat, le ministre des outre-mer, M. Sébastien Lecornu, avançait que cet article conduisait à « voter un **droit moins favorable** pour les agents de Polynésie française qui souhaiteraient [...] servir [dans les réserves des armées ou de la gendarmerie, dans la réserve citoyenne ou dans la réserve opérationnelle de la police nationale] ». ⁽²⁾

Surtout, la réserve peut constituer un excellent moyen d'améliorer la **résilience du territoire et la capacité des autorités locales à réagir efficacement en cas de crise** : des réservistes formés et disponibles sont susceptibles d'intervenir rapidement en cas d'intempéries, de catastrophe naturelle ou de cyclone, par exemple.

Votre rapporteur relève par ailleurs que **le dispositif est encadré** : lorsque les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, le réserviste doit obtenir l'accord de son autorité de nomination.

Enfin, aucun **abus** n'a été porté à la connaissance de votre rapporteur lors de ses travaux préparatoires.

Votre rapporteur a néanmoins été sensible aux arguments avancés par les représentants des communes de la Polynésie française, concernant la charge financière qui pourrait être occasionnée par l'absence fréquente ou prolongée de certains agents publics, sans qu'une solution puisse être trouvée au stade de l'examen du texte par la Commission.

L'amendement adopté précise par ailleurs le dispositif, en prévoyant qu'en cas de **refus formulé par l'autorité de nomination** lorsque l'activité du fonctionnaire dépasse cinq jours par année civile, ce refus ne soit pas uniquement transmis à l'autorité militaire, comme cela est prévu actuellement, mais également aux **autres autorités de gestion de la réserve**, le cas échéant (réserve de sécurité civile, réserve sanitaire, réserve opérationnelle de la police nationale). Il opère enfin une précision rédactionnelle.

(1) Amendement n° CL11 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

(2) Compte rendu intégral des débats de la séance du 21 février 2022 au Sénat.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 17 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, vise à aligner le régime de mise à disposition des fonctionnaires des communes de Polynésie française sur le droit de la fonction publique territoriale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 56 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005, qui définit le régime de mise à disposition des fonctionnaires des communes de la Polynésie française, n'a pas été modifié depuis sa création.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

1. L'état du droit

L'article 56 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 définit le **régime de mise à disposition des fonctionnaires** des communes de la Polynésie française.

La mise à disposition est ainsi définie comme la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui « *effectue son service dans une collectivité ou un établissement public autre que sa collectivité d'origine* » ou « *auprès d'un organisme public d'intérêt général* ».

La mise à disposition ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité du service, et avec l'accord du fonctionnaire.

Par comparaison, le régime applicable aux fonctionnaires territoriaux présente, depuis la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, une plus grande souplesse.

Ainsi, le fonctionnaire mis à disposition « *exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir* », et non pas uniquement dans une collectivité ou un établissement public. ⁽¹⁾

**Liste des organismes auprès desquels la mise à disposition
des fonctionnaires territoriaux est possible**

L'article L. 512-13 du code général de la fonction publique précise que, concernant les fonctionnaires territoriaux, la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux est possible auprès :

1° d'un ou de plusieurs des organismes mentionnés à l'article L. 512-8, c'est-à-dire :

- des administrations de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris les établissements de santé ou autres établissements d'accueil, incluant les EHPAD, et des groupements dont ils sont membres ;
- des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- des groupements d'intérêt public ;
- des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ;
- des organisations internationales intergouvernementales ;
- d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ;
- des États étrangers, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de ces États ou des États fédérés, à la condition que l'intéressé conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec son administration d'origine ;

2° du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, pour l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, si la mise à disposition doit recueillir l'accord du fonctionnaire, elle n'est pas subordonnée à l'existence de nécessités de service. ⁽²⁾

Elle doit néanmoins être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil ⁽³⁾ ; en outre, l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public d'origine doit au préalable avoir été informé ⁽⁴⁾.

(1) Article L. 512-6 du code général de la fonction publique.

(2) Article L. 512-7 du code général de la fonction publique.

(3) Article L. 512-7 du code général de la fonction publique.

(4) Article L. 512-11 du code général de la fonction publique.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Dans un objectif de « *modernisation du statut général des fonctionnaires communaux et de la gestion des ressources humaines des communes polynésiennes* », et afin d'élargir les possibilités de mise à disposition des fonctionnaires des communes de la Polynésie française, la commission des lois du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur visant à **aligner ce régime sur celui applicable à la fonction publique territoriale**.⁽¹⁾

L'article 17 du projet de loi réécrit ainsi entièrement l'article 56 de l'ordonnance du 4 janvier 2005, et apporte plusieurs **assouplissements** :

– le fonctionnaire mis à disposition pourra désormais exercer ses fonctions « *hors du service où il a vocation à servir* » (**alinéa 2**), et non plus uniquement dans une collectivité ou un établissement public autre que sa collectivité d'origine ;

– le fonctionnaire pourra être mis à disposition « *auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service* » (**alinéa 6**) ;

– un fonctionnaire pourra également être recruté en vue d'être mis à disposition pour effectuer tout ou partie de son service dans d'autres collectivités ou établissements, sur un emploi permanent à temps non complet (**alinéa 7**).

L'article **complète l'encadrement du régime** de mise à disposition en prévoyant par ailleurs :

– la signature d'une « *convention* » entre la collectivité d'origine et l'organisme ou la collectivité d'accueil, préalable à la mise à disposition, qui « *précise les conditions d'emploi et les modalités éventuelles de remboursement de la rémunération du fonctionnaire à sa collectivité d'origine* » (**alinéa 4**) ;

– ainsi que l'information préalable de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public d'origine (**alinéa 5**).

Enfin, l'article maintient les dispositions déjà prévues par l'ordonnance du 4 janvier 2005. La mise à disposition pourra ainsi être prononcée pour une durée maximale de trois ans renouvelables (**alinéa 4**), elle ne pourra avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire, et vers des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable à celui des fonctions exercées dans son administration d'origine (**alinéa 3**).

3. La position de la Commission

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels⁽²⁾ et l'article ainsi modifié.

(1) Amendement n° COM-24 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

(2) Amendements n° CL12 et CL19 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

*

* *

Article 18 (supprimé)

(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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 18 du projet de loi, ajouté par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, renvoie à un décret la définition des situations dans lesquelles les fonctionnaires des communes de Polynésie française peuvent être placés en disponibilité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 35 de l'ordonnance n° 2021-1605 a prévu que les fonctionnaires bénéficiant d'une disponibilité pour élever un enfant ou d'un congé parental conservent leur droit à l'avancement dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de la carrière.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

1. L'état du droit

L'article 58 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 définit le régime de disponibilité des fonctionnaires des communes de Polynésie française.

La disponibilité est ainsi définie comme la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier dans cette position de ses droits à l'avancement et à la retraite.

La disponibilité peut être prononcée par l'autorité de nomination, « soit à la demande de l'intéressé sous réserve des nécessités du service, soit d'office à l'expiration d'un congé de longue maladie ou de longue durée ».

À l'expiration de la période de disponibilité, le fonctionnaire est réintégré dans son cadre d'emplois.

L'article 57 de la même ordonnance prévoit par ailleurs qu'à l'expiration d'un détachement de longue durée, le fonctionnaire est réintégré dans son cadre

d'emplois et réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade. S'il refuse cet emploi, il est, en attendant une nouvelle vacance ou création d'emploi, placé d'office en position de disponibilité.

L'article 35 de l'ordonnance n° 2021-1605 a complété le régime applicable à la disponibilité des fonctionnaires communaux en prévoyant que les fonctionnaires bénéficiant d'une disponibilité pour élever un enfant ou d'un congé parental conservent leur droit à l'avancement dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de la carrière, cette période étant assimilée à des services effectifs dans le cadre d'emplois.

Le 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 précise les cas dans lesquels ces fonctionnaires peuvent être placés en disponibilité.

**Les cas de mise en disponibilité prévus par les articles 66 à 76
du décret n° 2011-1040 du 29 août 2011**

La mise en disponibilité peut être **prononcée d’office** :

- à l’expiration des droits statutaires à congés de longue maladie ou de longue durée, s’il ne peut, dans l’immédiat, être procédé au reclassement du fonctionnaire ;
- lorsque, à l’expiration d’une période de détachement de longue durée ou de congé parental, ou remis à la disposition de sa commune, de son groupement de communes ou de son établissement public d’origine, le fonctionnaire a refusé un emploi relevant de la même commune, du même groupement de communes ou du même établissement public que son grade lui donne vocation à occuper.

La mise en disponibilité peut être accordée au fonctionnaire **sur sa demande, sous réserve des nécessités du service** :

- pour effectuer des études ou recherches présentant un intérêt général ;
- pour convenances personnelles ;
- pour créer ou reprendre une entreprise au sens de la réglementation applicable localement.

La mise en disponibilité est enfin accordée **de droit** au fonctionnaire, **sur sa demande** :

- pour donner des soins au conjoint, à un enfant ou à un ascendant à la suite d’un accident ou d’une maladie grave ;
- pour élever un enfant âgé de moins de huit ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, ou à un ascendant atteint d’un handicap ;
- pour suivre son conjoint lorsque celui-ci est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession ;
- pour exercer un mandat d’ élu local, national ou européen ;
- pour se rendre en métropole, dans un département d’outre-mer, dans une collectivité d’outre-mer, en Nouvelle-Calédonie ou à l’étranger en vue de l’adoption d’un ou plusieurs enfants.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Afin de « *mettre en conformité la rédaction de l’article 56 de l’ordonnance avec les situations pouvant conduire à une mise en disponibilité, telles qu’elles sont prévues par le décret n° 2011-1040 du 29 août 2011* », la commission des lois du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur actualisant les cas où le fonctionnaire communal peut être mis en disponibilité. ⁽¹⁾

(1) Amendement n° COM-25 de M. Mathieu Darnaud, rapporteur.

L'**article 18** du projet de loi opère ainsi deux modifications au deuxième alinéa de l'article 58 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 :

– il supprime la référence à un congé de longue maladie ou de longue durée concernant le placement d'office en disponibilité ;

– il renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des cas dans lesquels la disponibilité peut être prononcée, d'office comme à la demande de l'intéressé.

3. La position de la Commission

L'article introduit par le Sénat prévoit que les conditions dans lesquelles un fonctionnaire pourrait être placé en disponibilité d'office seraient prévues non plus par la loi, mais par un décret en Conseil d'État.

Un tel renvoi est ainsi susceptible **d'élargir les situations dans lesquelles la disponibilité d'office peut être prononcée**, alors que la rédaction actuelle de l'ordonnance de 2005, qui énumère ces situations de manière limitative, apporte aux fonctionnaires des garanties importantes.

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a ainsi supprimé cet article. ⁽¹⁾

*

* *

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

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 du projet de loi prévoit que le régime indemnitaire des cadres d'emplois qui sont dépourvus d'équivalent dans la fonction publique de l'État soit fixé par le Haut-commissaire de la République en Polynésie française, et non par décret.

(1) Amendement n° CL13 de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 8 décembre 2021 a pris acte de la spécificité des cadres d'emplois de la fonction publique des communes de la Polynésie française n'ayant pas équivalent dans la fonction publique d'État, en prévoyant la fixation de leur régime indemnitaire par décret. Elle précise également que les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats des agents, ainsi que des résultats collectifs des services.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

En droit commun, « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État.* » (article L. 714-4 code général de la fonction publique)⁽¹⁾. Il s'agit de la conséquence du principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales, qui doit néanmoins préserver la parité entre les différentes fonctions publiques et les possibilités de mobilité⁽²⁾.

L'**article 62 de l'ordonnance du 4 janvier 2005** affirme le droit des fonctionnaires, après service fait, à une rémunération qui comprend le traitement ainsi que les indemnités afférentes aux fonctions.

Par parallélisme avec les règles en vigueur dans la fonction publique territoriale, c'est l'**assemblée délibérante** – conseil municipal ou organe délibérant du groupement de communes ou de l'établissement public – qui fixe par délibération le régime indemnitaire. Ces indemnités ne peuvent excéder celles dont bénéficient les emplois comparables dans la fonction publique de l'État.

L'ordonnance du 8 décembre 2021 apporte deux précisions :

– d'une part, les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents, ainsi que des résultats collectifs des services ;

(1) *Par exception, les régimes indemnitaires des garde-champêtres et des policiers municipaux sont fixés par décret.*

(2) *Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser la portée du principe de parité dans une question prioritaire de constitutionnalité récente, Commune de Ploudiry (décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018). D'une part, « lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues [...] de prévoir également une part correspondant au second élément. ». Par ailleurs, « les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un tel régime indemnitaire demeurent libres de fixer les plafonds applicables à chacune des parts, sous la seule réserve que leur somme ne dépasse pas le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. Elles sont également libres de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à chacune de ces parts. ».*

– d’autre part, le régime indemnitaire des **agents de la catégorie « exécution », des agents de police municipale et des sapeurs-pompiers professionnels** est fixé **par décret** et non par l’assemblée délibérante de la collectivité ; en effet, ces cadres d’emploi de la fonction publique des communes de la Polynésie française n’ont pas d’équivalent dans la fonction publique de l’État, qui ne peut dès lors servir de référence pour la fixation de leur régime indemnitaire.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le Sénat a souhaité que le régime indemnitaire des corps précités soit fixé localement, **par arrêté du Haut-commissaire de la République en Polynésie française**.

Cette disposition, permettant que « *la solution retenue soit la plus adaptée possible aux enjeux propres à ces cadres d’emplois* »⁽¹⁾, est conforme aux souhaits exprimés par le conseil supérieur de la fonction publique des communes de Polynésie, tel que rapporté dans le rapport relatif à l’avis de l’assemblée de la Polynésie française sur le projet d’ordonnance⁽²⁾.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

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

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L’article 20 du projet de loi étend aux agents contractuels le bénéfice du régime indemnitaire mis en œuvre pour les fonctionnaires.

(1) Rapport n° 435 (2021-2022) de M. Mathieu Darnaud, précité, p. 40.

(2) Rapport n° 112-2021 mis en distribution le 12 août 2021.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 62 de l'ordonnance du 4 janvier 2005, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2021, prévoit la fixation de certains régimes indemnitaires par décret et précise que les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats des agents, ainsi que des résultats collectifs des services.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

L'article 62 de l'ordonnance de n'envisage le régime indemnitaire qu'à destination des « fonctionnaires », à l'exclusion des agents contractuels.

Au contraire, le code général de la fonction publique (article L. 714-4) dispose que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents* ». Alors que l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale était imprécis quant aux bénéficiaires du régime indemnitaire, la référence aux « agents » dans le code semble désigner les fonctionnaires *et* les contractuels ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le Sénat étend expressément le bénéfice des indemnités aux **agents contractuels**.

Il modifie en conséquence l'ordonnance du 8 décembre 2021 pour inclure ces agents dans le champ de son article 43, qui prévoit que les communes, leurs groupements et les établissements publics administratifs délibèrent au plus tard le 31 décembre 2023 pour fixer le régime indemnitaire.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

(1) Conformément aux définitions proposées à l'article L7 du même code : seul le terme « fonctionnaire » a pour effet d'exclure les agents contractuels du champ des personnes désignées.

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

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 21 du projet de loi retire la mise à la retraite d'office des sanctions disciplinaires du quatrième groupe encourues par les fonctionnaires des communes de la Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 8 décembre 2021 modifie les dispositions de l'ordonnance du 4 janvier 2005 relatives aux sanctions disciplinaires. En particulier, la sanction de mise à la retraite d'office est ajoutée et un droit à l'oubli après dix ans est rendu possible pour les sanctions du deuxième ou troisième groupe.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

1. L'état du droit

En cas de faute disciplinaire, les fonctionnaires de droit commun encourent des sanctions qui se répartissent en **quatre groupes**.

Article L. 533-1 du code général de la fonction publique

Les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes:

1° Premier groupe:

a) L'avertissement;

b) Le blâme;

c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.

2° Deuxième groupe:

a) La radiation du tableau d'avancement;

b) L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire;

c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours;

d) Le déplacement d'office dans la fonction publique de l'État.

3° Troisième groupe:

a) La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire;

b) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.

4° Quatrième groupe:

a) La mise à la retraite d'office;

b) La révocation.

Tout en reprenant une liste et une classification identiques pour les sanctions des premier, deuxième et troisième groupes, l'ordonnance du 4 janvier 2005 dans sa version antérieure à 2021 ne prévoyait qu'**une seule sanction du quatrième groupe : la révocation.**

L'article 40 de l'ordonnance du 8 décembre 2021 apporte plusieurs modifications au régime de sanctions des fonctionnaires des communes de la Polynésie, ayant pour effet de les rapprocher du droit commun ⁽¹⁾ :

– une sorte de « droit à l'oubli » est accordé au fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire du deuxième ou du troisième groupe qui peut, après dix années, demander à l'autorité disciplinaire dont il relève la suppression de toute mention de la sanction dans son dossier. Un refus ne peut lui être opposé que si une autre sanction est intervenue pendant cette période ⁽²⁾ ;

– des précisions sont apportées sur les conditions de mise en œuvre de l'abaissement d'échelon ⁽³⁾, de la rétrogradation ⁽⁴⁾ et de l'exclusion temporaire ⁽⁵⁾, assortie ou non d'un sursis ;

– enfin et surtout, elle ajoute aux sanctions du quatrième groupe la mise à la retraite d'office, comme en droit commun.

(1) Articles L. 533-1 à L. 533-3 et L. 533-6 du code général de la fonction publique.

(2) En ce qui concerne les sanctions du premier groupe, l'avertissement n'est pas inscrit au dossier, tandis que le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours sont effacés automatiquement au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir des dispositions similaires.

(3) Abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire.

(4) Rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent.

(5) Exclusion dont la durée maximale est de deux ans, contre six mois auparavant. Dans le cas de l'exclusion du troisième groupe, le sursis ne peut avoir pour effet de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois. L'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire du deuxième ou troisième groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire de fonctions assortie du sursis entraîne la révocation du sursis.

La mise à la retraite d'office, qui entraîne la radiation des cadres, ne peut toutefois être prononcée que lorsque le fonctionnaire a ouvert ses droits à pension. S'il a atteint l'âge d'admission à la retraite, la pension est à jouissance immédiate ; sinon, il conserve ses droits à pension jusqu'à l'âge d'admission à la retraite.

Or les conditions d'application du droit à pension ont été modifiées par la **loi du 9 novembre 2011 portant réforme des retraites** ⁽¹⁾. L'article L4 du code des pensions civiles et militaires qui en est issu précise que le droit à la pension est acquis aux fonctionnaires après une durée fixée par décret en Conseil d'État, qui est de deux années de service (article R4 du même code). Elle était auparavant de quinze années de services effectifs. Cette modification des conditions d'ouverture du droit à pension n'est toutefois pas applicable en Polynésie française.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Le Sénat a supprimé la mise à la retraite d'office de la liste des sanctions pouvant être prononcées contre un fonctionnaire des communes de la Polynésie, considérant que l'alignement sur le droit commun de la fonction publique n'était pas opportun en l'espèce, faute de règles similaires concernant l'ouverture du droit à pension.

3. La position de la Commission

La Commission des Lois a supprimé l'article 21, restaurant ainsi la rédaction de l'ordonnance du 4 janvier 2005 résultant de la réforme de 2021, qui prévoit la sanction de mise à la retraite d'office.

La révocation se distingue de la mise à la retraite d'office par son **caractère infamant** et par la possibilité de la prononcer **à tout moment de la carrière**, même si l'agent n'a pas acquis ses droits à pension, à partir du moment où la faute est suffisamment grave.

La mise à la retraite d'office, en revanche, est possible uniquement si le fonctionnaire justifie de la durée minimale de services exigée pour l'ouverture du droit à pension. Elle a donc vocation à être prononcée à l'encontre de fonctionnaires ayant atteint l'âge requis pour l'entrée en jouissance de leur droit à pension, ou proches de cet âge. Son rétablissement offre donc à l'administration une **souplesse** dans le choix de la sanction.

(1) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

*

* *

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 22 du projet de loi fournit une base juridique pour le recours au télétravail par les fonctionnaires des communes de la Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 4 janvier 2005 ne contient à ce jour pas de dispositions relatives au télétravail.

➤ **Les modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement rédactionnel.

1. L'état du droit

L'article L. 430-1 du code général de la fonction publique, issu de la loi du 12 mars 2012 ⁽¹⁾, prévoit et organise le télétravail des agents publics. Ce régime a été précisé par le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 ⁽²⁾ et par l'accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

Le télétravail désigne « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication* ». ⁽³⁾

Il doit être demandé par l'agent public et est obtenu après accord de chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment avec un délai de préavis.

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

(3) Article L. 1222-9 du code du travail, auquel renvoie l'article L. 430-1 du code général de la fonction publique.

Article L. 430-1 du code général de la fonction publique

L'agent public peut exercer ses fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article L. 1222-9 du code du travail. L'exercice des fonctions en télétravail lui est accordé à sa demande et après accord de son chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de préavis.

L'agent télétravailleur bénéficie des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public.

Après concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, notamment celles concernant l'organisation du télétravail, et les conditions dans lesquelles la commission paritaire compétente peut être saisie par l'agent intéressé en cas de refus opposé à sa demande de télétravail ainsi que les possibilités de recours ponctuel au télétravail.

En l'absence de dispositions spécifiques dans l'ordonnance du 4 janvier 2005, il existe un vide juridique relatif à l'exercice par les agents communaux de la Polynésie française de leurs fonctions en télétravail.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Les caractéristiques géographiques du territoire polynésien – insularité, éloignement – et le contexte récent de la crise sanitaire rendent particulièrement opportune la formalisation de règles relatives au télétravail sur ce territoire.

Aussi le Sénat a-t-il introduit dans l'ordonnance du 4 janvier 2005 un **nouvel article 72-7**, reprenant pour l'essentiel les dispositions relatives au télétravail qui figurent dans le code général de la fonction publique. Sont ainsi prévus :

- l'**avis** du chef de service et l'**accord** de l'autorité de nomination ;
- l'**égalité des droits** entre les fonctionnaires exerçant en télétravail et ceux exerçant dans les locaux de leur employeur public ;
- le **renvoi à un décret en Conseil d'État** pour fixer les conditions d'application de l'article, notamment « *les conditions dans lesquelles la commission administrative paritaire compétente peut être saisie par le fonctionnaire intéressé en cas de refus opposé à sa demande* ».

Par dérogation au caractère volontaire du télétravail, il est aussi prévu que le télétravail puisse être prévu par le maire ou le président du groupement de communes, pour une durée limitée, dans un objectif de continuité de service et lorsque les circonstances l'exigent.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement rédactionnel et l'article ainsi rédigé.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 20 juillet 2022, la Commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, 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 Jordanoff (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 Jordanoff, 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 souhaitent 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 CLI8 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**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République vous demande d'**adopter** le projet de loi, adopté par le Sénat, 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 dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Cabinet de M. Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer**
 - Mme Lou Le Nabasque, conseillère parlementaire
 - M. Guillaume Vaille, conseiller budget et finances locales
- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**
 - M. Arnaud Lauzier, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
 - M. Anthony Toupin, adjoint au chef du bureau des collectivités locales
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
 - M. Lionel Lagarde, chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
 - Mme Nathalie Green, sous-directrice de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats
- **Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française**
 - M. Cyril Tetuanui, président
 - Mme Ivana Surdacki, directrice générale des services
- **Confédération syndicale des agents communaux de Polynésie française**
 - Mme Christelle Lecomte, vice-présidente
- **Conseil supérieur de la fonction publique des communes de Polynésie française**
 - M. Antony Geros, président
 - M. Bertrand Raveneau, directeur du Statut, des carrières et de l'emploi communal