



N° 3184

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2026.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à étendre la protection de l'emploi local aux emplois de la fonction
publique civile de l'État exercés en Polynésie française,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par
Mme Nicole SANQUER,
députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accès des personnes durablement établies dans les territoires ultramarins aux emplois de la fonction publique de l'État qui y sont exercés constitue une préoccupation ancienne, à laquelle les dispositifs successivement mis en place n'ont apporté qu'une réponse partielle.

Depuis la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, le fonctionnaire de l'État qui justifie du centre de ses intérêts matériels et moraux, ou CIMM, dans une collectivité ultramarine bénéficie d'une priorité légale dans l'examen de sa demande de mutation. Cette priorité figure aujourd'hui au 4° de l'article L. 512-19 du code général de la fonction publique. Elle s'inscrit toutefois dans le régime général des mutations des fonctionnaires de l'État, lequel demeure subordonné au bon fonctionnement et aux besoins du service.

Les travaux parlementaires menés depuis plusieurs années montrent que ce mécanisme n'a pas épuisé la question du maintien et du retour des compétences ultramarines.

Dès 2019, au cours de l'examen de la loi de transformation de la fonction publique, les débats au Sénat faisaient état de difficultés persistantes dans l'application du CIMM et de demandes tendant à rendre ses critères plus transparents et homogènes entre administrations.

En 2023, le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur une proposition visant à promouvoir l'emploi et le retour des fonctionnaires d'État ultramarins relevait qu'en 2019 seules 28 % des demandes de mutation formulées au titre du CIMM avaient été satisfaites. Le rapport constatait que, malgré les avancées intervenues depuis 2017, la problématique du retour des fonctionnaires ultramarins demeurerait largement entière.

Les travaux plus récents confirment le caractère général de cette difficulté. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques outre-mer, déposé le 30 juin 2026, relève ainsi, dans le seul champ de l'éducation nationale, que 574 agents ayant demandé en premier vœu une affectation dans un département ou une région d'outre-mer où leur CIMM était reconnu ne l'ont pas obtenue, tandis que 227 agents ne disposant pas d'un CIMM dans le territoire demandé y

ont obtenu leur premier vœu. Ces données concernent les départements et régions d'outre-mer ; elles n'en illustrent pas moins une difficulté structurelle commune aux mécanismes de mobilité ultramarine : la reconnaissance du CIMM ne garantit pas l'affectation sur le territoire concerné.

La situation polynésienne confirme directement cette limite.

En réponse à une question écrite de Mme Nicole Sanquer relative aux agents de la direction générale des finances publiques, le Gouvernement a rappelé, le 21 juillet 2026, que la priorité de mutation liée au CIMM « ne constitue toutefois pas un droit automatique à obtenir le poste demandé ». Il a précisé que les décisions de mutation tiennent également compte des besoins du service et, pour certains emplois, de l'adéquation entre le profil du candidat et les compétences requises.

Ces difficultés ne conduisent pas à remettre en cause l'utilité du CIMM. Elles en révèlent toutefois la portée exacte.

Le CIMM constitue une priorité individuelle de mobilité. Il ne constitue pas un dispositif de protection de l'emploi local.

Il permet de prendre en considération les attaches particulières d'un fonctionnaire avec un territoire dans le cadre d'une demande de mutation. Il demeure, par nature, intégré aux règles nationales de gestion des personnels, aux besoins des services et aux autres priorités applicables.

La protection de l'emploi local répond à une logique différente.

Elle consiste à permettre que, lorsque les nécessités propres à un territoire le justifient et à égalité de mérites, une priorité d'accès à certains emplois soit reconnue aux personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence.

La différence entre les deux mécanismes est donc substantielle.

La reconnaissance d'un CIMM ouvre une priorité au sein d'une procédure de mobilité sans garantir, à elle seule, l'accès à l'emploi demandé.

Une mesure de protection de l'emploi local légalement instituée produit un effet différent : lorsque les conditions objectives qui la justifient sont réunies, que la condition de résidence est satisfaite et que les candidats présentent des mérites équivalents, la préférence locale devient la règle applicable pour départager les candidatures.

Cette distinction justifie que la question de l'accès aux emplois publics de l'État en Polynésie française ne soit pas appréhendée par la seule réforme du CIMM.

La Polynésie française dispose, en effet, d'un cadre constitutionnel particulier.

L'article 74 de la Constitution prévoit que, pour les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, la loi organique peut déterminer les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, notamment en matière d'accès à l'emploi.

Cette habilitation constitutionnelle est déjà mise en œuvre par l'article 18 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Cet article autorise la Polynésie française à prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire. Il prévoit qu'à égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes. Il exige en outre que les mesures retenues soient justifiées, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local. Leurs conditions d'application sont déterminées par des lois du pays.

L'article 18 ne constitue ainsi pas une simple priorité administrative. Il organise une véritable compétence normative de la Polynésie française en matière de protection de l'emploi local.

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le mécanisme ainsi institué, qui repose sur une durée suffisante de résidence et demeure entouré de garanties destinées à assurer sa nécessité et sa proportionnalité. Le Conseil d'État en a ensuite précisé les conditions de mise en œuvre : les mesures de préférence applicables aux emplois publics doivent reposer sur des critères objectifs et rationnels fondés sur les caractéristiques de l'emploi local et ne peuvent imposer de restrictions excédant ce qui est strictement nécessaire à sa promotion.

La présente proposition de loi organique s'inscrit strictement dans ce cadre.

La circonstance que la fonction publique civile de l'État relève d'une compétence de l'État ne fait pas, par elle-même, obstacle à cette extension.

Le Conseil d'État a certes rappelé, dans sa décision du 27 juin 2022 rendue sur les requêtes n^{os} 452552 et 452553, qu'en application de l'article 14 du statut d'autonomie, l'État est seul compétent pour déterminer les modalités selon lesquelles est régie la situation des agents publics qu'il emploie, qu'ils soient titulaires ou non titulaires. Cette décision concernait les règles applicables à la conclusion et au renouvellement de contrats à durée déterminée d'agents publics de l'État, c'est-à-dire le régime juridique de ces agents.

Cette jurisprudence confirme la nécessité du choix opéré par la présente proposition de loi organique. La Polynésie française ne saurait, sur le fondement de ses compétences de droit commun, intervenir dans le statut ou la gestion des agents de l'État. La présente proposition n'a précisément ni cet objet ni cet effet : elle tend à compléter l'habilitation organique spéciale prévue par l'article 18, elle-même fondée sur l'article 74 de la Constitution, afin de permettre l'édiction de mesures strictement limitées à la protection de l'accès à certains emplois civils de l'État exercés en Polynésie française.

L'article 14 du statut réserve en effet à l'État tant la fonction publique communale que la fonction publique civile et militaire de l'État. Mais son dernier alinéa précise expressément que les compétences de l'État s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés aux institutions de la Polynésie française par les dispositions de la section 2 du chapitre relatif à la répartition des compétences, section dans laquelle figure précisément l'article 18.

La fonction publique communale constitue ainsi un précédent directement inscrit dans le statut : bien qu'elle relève de la compétence de l'État, l'accès à ses emplois peut déjà faire l'objet des mesures de protection de l'emploi local définies par la Polynésie française en application de l'article 18.

La modification proposée prolonge cette même articulation pour les emplois de la fonction publique civile de l'État exercés en Polynésie française.

Elle ne transfère pas à la Polynésie française la compétence relative à la fonction publique de l'État. L'État demeure compétent pour organiser ses

services, déterminer le statut et le régime juridique de ses agents, fixer les règles de recrutement et de carrière et exercer ses pouvoirs de nomination, d'affectation et de gestion.

Elle étend seulement à ces emplois la compétence particulière de protection de l'emploi local déjà reconnue à la Polynésie française.

Les administrations de l'État continueraient donc à pourvoir leurs emplois selon les règles qui leur sont applicables. Lorsque, toutefois, une loi du pays aurait légalement institué une mesure de protection pour une catégorie d'emplois déterminée, cette règle devrait être respectée dans les conditions prévues par l'article 18 et, en particulier, à égalité de mérites.

Cette compétence resterait strictement encadrée.

La Polynésie française ne pourrait ni réserver indistinctement les emplois civils de l'État aux résidents ni instaurer une préférence fondée sur l'origine. Il appartiendrait à l'Assemblée de la Polynésie française de démontrer, pour les catégories d'emplois concernées, l'existence de nécessités locales objectives justifiant la mesure retenue et d'en assurer la proportionnalité. Le contrôle du Conseil d'État garantirait le respect de ces exigences.

L'article 18 présente en outre une adaptation particulière aux réalités du territoire. Il permet à la loi du pays de prévoir que les périodes passées hors de Polynésie française pour suivre des études ou une formation, ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales, ne constituent pas une interruption de la durée de résidence prise en considération. Cette faculté est particulièrement pertinente dans un territoire où l'accès à certaines formations, à certains concours ou à certaines expériences professionnelles impose fréquemment une mobilité hors du pays.

Les travaux parlementaires les plus récents confortent enfin l'opportunité d'une telle évolution.

La commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques outre-mer considère que la préférence locale demeure insuffisamment explorée dans le recrutement des fonctionnaires de l'État. Elle identifie l'emploi public de l'État à affectation locale comme un champ à développer et appelle à faciliter l'adoption de mesures de préférence locale dans l'emploi public de l'État. Cette orientation prolonge plusieurs années de travaux parlementaires consacrés au retour des fonctionnaires

ultramarins, aux concours nationaux à affectation locale et aux limites du dispositif CIMM.

La Polynésie française dispose cependant d'un instrument que le droit commun applicable aux autres territoires ne permet pas de mobiliser dans les mêmes conditions : l'article 74 de la Constitution, mis en œuvre par l'article 18 de son statut d'autonomie.

La présente proposition de loi organique entend tirer pleinement parti de cette faculté.

Elle ne substitue pas un nouveau dispositif au CIMM, qui conserve son utilité en matière de mobilité. Elle répond à une problématique distincte : celle de la protection de l'accès aux emplois publics exercés en Polynésie française.

Elle permettrait ainsi que, lorsque les nécessités de l'emploi local le justifient, une personne remplissant les conditions objectives de résidence définies par la loi du pays puisse bénéficier, à égalité de mérites, d'une priorité effective pour accéder à un emploi de la fonction publique civile de l'État exercé en Polynésie française.

Cette évolution constitue une application concrète du principe d'autonomie : permettre à la Polynésie française d'apporter, dans le respect des compétences de l'État et des exigences constitutionnelles, une réponse adaptée à une difficulté durablement constatée et à laquelle les seuls mécanismes nationaux de mobilité ne peuvent, par leur objet même, répondre entièrement.

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Le deuxième alinéa de l'article 18 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est complète par les mots : « , ainsi qu'aux emplois de la fonction publique civile de l'État exercés en Polynésie française ».