

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(51^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 24 mai 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

1. **Fonction publique.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2101).
2. **Compétences de la Polynésie française en matière pénitentiaire.** - **Administration pénitentiaire en Polynésie française.** - Discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi adoptés par le Sénat (p. 2101).

M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Francis Delattre, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 2104)

MM. Eric Raoult,

Jacques Floch,

Dominique Bussereau.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

COMPÉTENCES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE
EN MATIÈRE PÉNITENTIAIRE (p. 2105)

Articles 1^{er}, 2 et 3. - Adoption (p. 2106)

Adoption de l'ensemble du projet de loi organique.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
EN POLYNÉSIE FRANÇAISE (p. 2106)

Article 1^{er}. - Adoption (p. 2106)

Article 2 (p. 2106)

Amendement n° 3 de M. Flosse : MM. Gaston Flosse, le rapporteur, le ministre, Jacques Floch. - Rejet.

Amendement n° 4 de M. Flosse : MM. Gaston Flosse, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 2 de M. Juventin : MM. Gaston Flosse, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Adoption de l'article 2.

Articles 3, 4 et 5. - Adoption (p. 2107)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. **Ordre du jour** (p. 2107).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,

vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FONCTION PUBLIQUE

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 19 mai 1994.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 26 mai 1994, à seize heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

2

COMPÉTENCES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE EN MATIÈRE PÉNITENTIAIRE. - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi adoptés par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion :

- du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire (n° 1155, 1223) ;

- et du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans des corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat (n° 1156, 1223).

La conférence des présidents a décidé que ces deux textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer.

M. Dominique Perben, ministre des départements et territoires d'outre-mer. Monsieur le président, monsieur le rapporteur de la commission des lois, mesdames et messieurs les députés, j'ai l'honneur de présenter à votre assemblée deux projets de loi relatifs au service public pénitentiaire de la Polynésie française, qui ont été adoptés en première lecture par le Sénat le 20 avril dernier.

Le premier est un projet de loi organique relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire.

Le second, qui tire les conséquences du premier, est un projet de loi ordinaire relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

En préambule à mon intervention, je tiens à remercier la commission des lois, et tout particulièrement son rapporteur, M. Francis Delattre, pour l'analyse qu'ils ont faite de ces textes grâce, en particulier, à la connaissance qu'ils ont acquise du service pénitentiaire de Polynésie lors de la récente mission conduite par le président Mazeaud.

Ces deux projets de loi s'inscrivent dans le contexte du partenariat confiant instauré entre l'Etat et le territoire, qui a conduit à l'adoption de la loi du 5 février 1994, loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Ils témoignent du même souci d'accompagner les efforts de la Polynésie afin de lui permettre d'opérer une mutation profonde dans son développement, en fondant désormais son équilibre avant tout sur une mise en valeur des ressources propres du territoire.

Dans ce cadre, il est apparu que la compétence de l'Etat en matière de justice devait trouver son prolongement dans sa compétence en matière d'exécution des

peines. L'une et l'autre relèvent en effet de la même mission de souveraineté. Aussi le projet de loi organique transfère-t-il à l'Etat les compétences en matière pénitentiaire.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution relatif à la modification du statut d'un territoire d'outre-mer, ce qui est précisément le cas puisque se trouve concernée la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire, le texte qui vous est soumis est un projet de loi organique, lequel devait lui-même être précédé d'une consultation de l'assemblée territoriale intéressée. L'assemblée territoriale de Polynésie française a donc été consultée et elle a émis un avis favorable, adopté à l'unanimité, le 25 novembre 1993.

En vous présentant ce projet de loi organique, le Gouvernement a tenu à répondre à une demande exprimée par les autorités du territoire dans le contexte plus général de la définition des orientations de l'aide de l'Etat en faveur du développement économique, social et culturel. Ce faisant, il a également tenu le plus grand compte du rapport présenté par votre commission des lois lors du débat de mai 1990 sur la modification de la loi statutaire du 6 septembre 1984. Votre commission des lois, comme son homologue du Sénat, avait en effet relevé la situation difficile du service pénitentiaire en Polynésie française et souhaité que l'Etat reprenne en charge cette compétence.

L'article 1^{er} du projet de loi organique réalise ce transfert de compétences, comme l'a fait, en cette même matière, la loi référendaire du 9 novembre 1988 pour la Nouvelle-Calédonie. Il comporte à cet effet une réécriture du 13^e de l'article 3 de la loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française. L'inclusion dans un « bloc de compétence judiciaire » du service public pénitentiaire constitue ainsi la troisième modification de cette disposition, déjà modifiée par l'article 1^{er}, paragraphe II, de la loi du 12 juillet 1990 en ce qui concerne les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, puis par l'article 41 de la loi du 31 décembre 1991 quant aux professions juridiques et judiciaires.

L'article 2 renvoie à une convention à négocier entre l'Etat et le territoire la fixation des conditions du transfert à l'Etat en ce qui concerne les dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que les biens, meubles et immeubles, affectés au service. Un projet de convention a été transmis au gouvernement du territoire.

Comme l'indique cet article, la prise en charge par l'Etat interviendra de façon progressive sur une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences, fixée au 1^{er} janvier 1995 par l'article 3 du projet de loi organique.

D'ici au 1^{er} janvier 1995, l'Etat et le territoire devront signer la convention que je viens de mentionner ; l'Etat étendra au territoire une réglementation pénitentiaire actualisée et préparera les conditions d'intégration des personnels dans les corps de l'Etat.

Le Gouvernement ne pouvait faire l'économie d'un second projet de loi, distinct du projet de loi organique quoiqu'il constitue une suite nécessaire de la reprise par l'Etat de la compétence en la matière. En effet, les dispositions contenues dans ce second texte ne relèvent pas du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution et ne sauraient donc être fixées par la loi organique. Il est à noter que, dans un contexte constitutionnel différent, l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie avait également donné lieu à une loi autonome, la loi du 31 décembre 1989.

Un principe est commun aux articles 1^{er} et 2 du projet de loi ordinaire : celui de l'intégration dans des corps déconcentrés du ministère de la justice, c'est-à-dire des corps de droit commun. Il répond au souci d'assurer l'unicité de gestion et l'identité des règles statutaires tant outre-mer qu'en métropole. Les agents intégrés bénéficieront ainsi de toutes les avancées statutaires dont jouiront ces corps à l'avenir.

L'article 3 du projet est l'exacte reprise de l'article 2 de la loi intéressant la Nouvelle-Calédonie. En effet, les personnels intégrés en application des dispositions de cette loi bénéficient d'une situation particulière, dérogeant à l'habituelle obligation de mobilité qui est la règle dans la fonction publique de l'Etat. Hormis les cas où une telle mesure serait justifiée par un motif disciplinaire, ce qui relève évidemment d'une procédure particulière, l'agent intégré alors qu'il était, à la date de promulgation de la loi, en fonctions sur le territoire ne sera pas exposé à une mutation en dehors de la Polynésie française. Il pourra, en revanche, de même que tout autre agent de l'Etat, obtenir une mutation sur un poste hors du territoire, s'il en fait la demande.

Les fonctionnaires, au nombre de sept, qui appartiennent aux CEAPF, corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, seront automatiquement intégrés, au 1^{er} janvier 1995, dans les corps des services déconcentrés correspondant aux fonctions qu'ils exercent.

Les autres personnels de l'administration pénitentiaire de la Polynésie française, au nombre de cent trente et un, sont aujourd'hui des agents contractuels du territoire et relèvent du code du travail. Comme le prévoit l'article 2 du projet de loi, ces agents seront intégrés progressivement, selon l'ordre de mérite, dans les corps correspondants des fonctionnaires de l'Etat, « sous réserve de la réussite aux épreuves d'un examen professionnel et dans la limite des emplois nécessaires au fonctionnement du service sur le territoire ». Lors de la préparation de la loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, il est apparu que la prise en charge de la compétence pénitentiaire par l'Etat ne pouvait pas s'accompagner de l'intégration de la totalité des agents du territoire aujourd'hui en fonctions dans l'administration pénitentiaire. Il en a été fait état dans les discussions entre l'Etat et le territoire, et ce dernier a bien voulu admettre le bien-fondé de ce point de vue.

Le ministère de la justice, dès le mois de novembre 1993, a diligenté une mission sur le territoire afin d'examiner les conditions du transfert de compétences, notamment les aspects liés au personnel. Cette mission a confirmé un léger sureffectif puisqu'elle a établi que l'organigramme du service pénitentiaire devrait comporter cent dix-neuf agents au lieu de cent trente-huit aujourd'hui. Cet effectif reste nettement supérieur aux quatre-vingts agents de Nouvelle-Calédonie, où l'on dénombre trois cents détenus, alors qu'il n'y a que deux cents détenus en moyenne en Polynésie française. Il prend donc en considération les conditions particulières de fonctionnement du service pénitentiaire sur le territoire.

Les agents contractuels, au nombre d'une vingtaine, qui ne seront pas intégrés dans la fonction publique de l'Etat resteront agents contractuels du territoire, qui les affectera dans les services territoriaux. A cet égard, un accord a été conclu le 20 avril 1994 entre le gouvernement du territoire et les syndicats représentant les personnels pénitentiaires de Polynésie française. Selon cet accord, les agents contractuels non intégrés, malgré leur

demande, dans la fonction publique de l'Etat seront redéployés dans l'administration du territoire en considération de leurs qualifications professionnelles.

Quant aux modalités d'intégration, c'est un examen professionnel qui permettra de garantir la compétence des personnels contractuels du territoire qui seront intégrés. Cette condition d'entrée dans la fonction publique de l'Etat est une garantie minimale, au demeurant dérogeant au principe du concours d'entrée, l'examen professionnel n'étant pas un concours.

Un décret précisera notamment les corps d'accueil des personnels.

Un autre décret étendra en outre certaines dispositions de la réglementation pénitentiaire relevant du code de procédure pénale.

L'article 5 du second projet de loi s'explique par le fait que le Parlement est saisi des deux projets de loi en concomitance et que les dispositions du second ne se conçoivent qu'une fois entré en vigueur le transfert des compétences de la réglementation et du service public pénitentiaires.

Mesdames, messieurs les députés, les projets de loi que vous examinez aujourd'hui auront pour effet de confier à une même autorité la décision judiciaire et son exécution, qui forment un tout indissociable, afin de permettre une politique évolutive et homogène en la matière.

Le territoire pourra affecter les dépenses correspondantes, qu'il n'aura plus à assumer, aux objectifs prioritaires de son développement, lesquels ont donné lieu à la signature, le 4 mai dernier, du contrat de développement entre l'Etat et le territoire. Ces deux projets de loi sont bien, à ce titre, complémentaires de la loi d'orientation du 5 février 1994.

Je vous invite donc à les adopter l'un et l'autre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Francis Delattre, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Assemblée nationale est aujourd'hui appelée à délibérer sur deux projets de loi, l'un organique, l'autre « ordinaire », prévoyant le transfert à l'Etat de la compétence jusqu'à présent exercée par les autorités de Polynésie française en matière d'administration pénitentiaire. Il s'agit, en quelque sorte, d'un transfert « à l'envers » par rapport aux textes de décentralisation que nous avons l'habitude d'étudier.

Il faut rappeler que l'article 3 de la loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire avait dressé la liste des compétences relevant de l'Etat et y avait inclus, au 13°, consacré à la justice, le secteur de la procédure pénale, « à l'exclusion de l'ensemble de la réglementation pénitentiaire et de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs » qui, *a contrario*, sont donc devenues des attributions du territoire. La décision de revenir aujourd'hui sur ce partage des compétences s'explique par deux faisceaux de raisons.

Les premières sont d'ordre économique. Le fonctionnement du service pénitentiaire coûte à l'assemblée territoriale de Polynésie française environ 43 millions de francs par an. Or, dans le cadre des redéploiements consécutifs aux nouvelles orientations envisagées sur le site de Mururoa, un pacte a été conclu entre le Gouvernement et les

autorités polynésiennes en vue de favoriser le développement d'une économie propre et la recherche de ressources nouvelles. Cette importante mesure d'économies y contribuera.

Les secondes sont d'ordre juridique. Le ministère de la justice pourra ainsi rétablir la continuité de la « chaîne judiciaire ». Actuellement, en effet, le prononcé des décisions pénales, pouvoir régalien, est du ressort de l'Etat, tandis que l'application de ces décisions relève, à travers le fonctionnement du service pénitentiaire, des autorités territoriales.

Pour ces deux séries de raisons, dont l'intérêt respectif varie selon les acteurs, il nous est proposé d'établir, comme auparavant pour la Nouvelle-Calédonie, un nouveau partage des responsabilités en matière pénitentiaire.

Le service public pénitentiaire en Polynésie française gère trois établissements : le centre pénitentiaire de Nuutania, à proximité de Papeete, que nous avons visité, est le plus important puisqu'il est prévu pour 217 places et reçoit actuellement environ 200 détenus ; la maison d'arrêt d'Uturoa, dans l'archipel des Iles-sous-le-Vent, comporte une quinzaine de places ; celle de Taiohae, sur l'île de Nuku-Hiva, dans l'archipel des Marquises, est limitée à sept places. L'effectif théorique total s'établit donc à 239 places.

Le service public pénitentiaire emploie 137 ou 138 agents, selon que l'on y inclut ou non l'infirmier qui y travaille. La plupart sont affectés au centre de Nuutania, puisque huit ou neuf agents seulement sont employés à Uturoa et deux ou trois à Taiohae.

Ces personnels relèvent de deux statuts différents : sept sont des fonctionnaires de l'Etat et 130 des agents contractuels de l'assemblée territoriale.

Le projet de loi organique a pour objet de réinclure dans les compétences de l'Etat la gestion du service public pénitentiaire. Le Sénat y a ajouté le principe d'une convention qui devra établir les conditions du transfert ainsi réalisé. C'est un texte simple qui n'appelle pas d'autres observations.

Le projet de loi ordinaire soulève quelques petites difficultés. Si l'intégration des sept agents de l'Etat dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ne pose aucun problème, il n'en va pas de même pour celle des 130 agents contractuels de l'assemblée territoriale de Polynésie. Les services de la Chancellerie estiment en effet que l'application des grilles habituelles fait ressortir l'effectif théorique à 119 agents au lieu de 137 ; le sureffectif atteindrait donc 18 agents.

Le projet de loi prévoit l'intégration progressive sur cinq années des agents contractuels au grade et aux fonctions qu'ils exercent actuellement, dans le corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat, sous réserve de la réussite à un examen professionnel. C'est là que réside la nouveauté. En effet, lorsque l'on procéda à ce même transfert en Nouvelle-Calédonie, tous les agents des services pénitentiaires de ce territoire furent directement intégrés sur dossier. Il n'est pas impossible que cette expérience ait précisément amené les services du ministre et de la Chancellerie à organiser l'intégration différemment. L'examen professionnel permettra d'établir un classement au mérite qui conditionnera les priorités d'intégration sur cinq ans.

Enfin, dernière mesure du projet de loi ordinaire : les agents ainsi intégrés ne pourront être mutés hors du territoire polynésien qu'à leur demande expresse ou pour raison disciplinaire, ce qui répond à un souhait des intéressés.

La commission a adopté l'ensemble des dispositions votées par le Sénat et vous invite à en faire autant. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Discussion générale commune

M. le président. Dans la discussion générale commune, la parole est à M. Eric Raoult.

M. Eric Raoult. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il convenait de répondre à la demande de la Polynésie française de se consacrer pleinement à son développement économique, social et culturel en allégeant ses charges budgétaires au niveau de la gestion de son administration pénitentiaire. Tel est précisément l'objectif de ces deux projets de loi qui viennent en complément de la loi du 5 février 1994 que j'ai eu l'honneur de rapporter.

Monsieur le ministre, comme vous l'avez rappelé lors du débat au Sénat : « Ces projets de loi s'inscrivent dans le partenariat confiant qui s'est instauré entre l'Etat et le territoire et qui s'est concrétisé par la loi d'orientation du 5 février 1994 ». Vous accompagnez ainsi la mutation profonde du territoire, dont j'ai plaisir à saluer les représentants, Gaston Flosse et Jean Juventin, en permettant un nouvel équilibre fondé sur une mise en valeur de ses ressources propres. Il s'agit d'un retour sur le partage des compétences en matière d'administration pénitentiaire qui se double d'une intégration des personnels de l'administration pénitentiaire dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat. Retour et intégration qui n'ont pas été imposés, mais voulus par le territoire, ainsi que le prouvent les résultats de la consultation à laquelle a procédé le Gouvernement en application de l'article 74 de la constitution. Dès novembre 1993, en effet, le territoire polynésien avait émis un avis favorable à l'adoption de ces deux projets de loi par le Parlement.

Ces deux projets tiennent compte de la réalité de la gestion des trois établissements pénitentiaires qui, par leur coût, évalué à 43,5 millions de francs, grèvent lourdement le budget du territoire de la Polynésie française. Comme le souligne notre excellent rapporteur, il s'agit donc, dans un souci de cohérence et d'efficacité, de permettre à l'Etat de maîtriser l'ensemble de la chaîne pénale. Ce transfert à l'Etat du service public pénitentiaire en Polynésie respecte d'ailleurs un schéma retenu pour la Nouvelle-Calédonie en 1988.

Par les dispositions prévues dans ces deux textes, vous répondez également à la volonté de la majorité des agents concernés qui avaient, en effet, exprimé à la délégation de notre commission des lois leur souhait d'être intégrés dans les services de l'Etat.

Accompagner le développement de la Polynésie par un allègement de ses charges en matière d'administration pénitentiaire pour lui permettre de mieux mobiliser ses ressources propres nous paraît être un nouveau volet de l'action concertée de l'Etat et du territoire, de ce partenariat confiant dont vous vous êtes, monsieur le ministre, fait le défenseur lors de l'examen de ces textes au Sénat. Ces deux projets de loi vont dans le bon sens. C'est la raison pour laquelle le groupe du RPR les votera. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le ministre, mes chers collègues, n'oublions pas que la prison, même sous les cocotiers, reste un lieu d'enfermement. Cela étant, lors de sa visite à la prison de Papeete, la délégation de la commission des lois a pu constater que cet établissement n'était pas pire que bien des établissements métropolitains. A n'en pas douter, le niveau de qualité de la prison de Papeete en satisferait beaucoup en métropole !

Mais le problème de fond aujourd'hui est celui de la récupération, si je puis dire, par l'Etat, d'un service qui était jusqu'à présent assuré par le territoire de la Polynésie. S'il est vrai, comme vient de le souligner Eric Raoult, que cette disposition permettra à la Polynésie de faire des économies, il convient surtout de noter qu'elle permet à l'Etat de récupérer un de ses pouvoirs régaliens, celui de gérer les services pénitentiaires.

Le problème de l'intégration des agents ne devrait pas être très difficile à régler pour la République française. Cent trente-sept agents sont actuellement en poste alors que, d'après la Chancellerie, cent dix-huit devraient suffire. Mais les dix-neuf agents qui font la différence sont-ils vraiment en surnombre ? Je n'en suis pas sûr. N'y aurait-il pas là plutôt l'occasion d'améliorer le fonctionnement des services pénitentiaires en Polynésie, notamment de ce qu'on pourrait appeler les services annexes ? La délégation de la commission a en effet constaté une faiblesse des structures tendant à aider les détenus à se réintégrer dans la société à leur sortie de prison, grâce, par exemple, à une formation professionnelle.

Pour être fonctionnaire de la République française, il faut réunir certaines conditions et tout d'abord, avoir la formation suffisante pour occuper le poste. Apparemment ces agents l'ont, puisqu'ils font déjà ce métier. Il suffira de la vérifier par un examen professionnel. Il faut également être ressortissant de la République, soit de la métropole soit d'un territoire ou d'un département d'outre-mer et, pour les hommes, avoir satisfait aux obligations militaires. Il faut aussi avoir un casier judiciaire vierge. Si ces quatre conditions sont remplies, l'intégration ne pose pas de problème.

Mais, monsieur le ministre, profitons de l'occasion pour dire quelques mots de nos prisons dont il est peu question dans cet hémicycle en dehors du débat budgétaire. Je souhaiterais que vous transmettiez mon message à M. le garde des sceaux. Il est temps qu'un vrai débat sur notre système pénitentiaire s'engage. Les prisons françaises sont toujours en état de surpopulation : 56 000 à 57 000 détenus pour une capacité de 50 000 places environ. L'été approchant, je crains que nous n'ayons, cette année encore, à déplorer les graves incidents qui se sont déjà produits par le passé. Oui, vraiment, il est temps de se pencher sur le problème de nos prisons.

Monsieur le ministre, je tiens plus particulièrement à appeler votre attention sur le lieu d'enfermement de Wallis que la délégation a visité. Cet établissement ne mérite pas le nom de prison, ni même celui de garde de gendarmerie. La délégation a été scandalisée par ce qu'elle a vu. En effet, si l'établissement pénitentiaire de Tahiti peut supporter la comparaison, et à son avantage, avec les établissements métropolitains, il n'en est pas de même du lieu d'enfermement de Wallis, où peuvent tout aussi bien être entassées cinq ou trente personnes dans trois grandes cellules, gardées par des fonctionnaires wallisiens et des gendarmes, puisque le local est attenant à la compagnie de gendarmerie. Il serait souhaitable que vos services regardent de plus près comment améliorer les conditions d'enfermement à Wallis. D'autant que, au dire des res-

pousables que nous avons rencontrés sur place, un million de francs suffirait pour construire un bâtiment digne de ce nom et humainement acceptable.

Telles sont les observations que je souhaitais formuler à propos de ces textes qui, s'ils ne présentent pas de difficultés particulières, permettent de rappeler que la République française a des pouvoirs, des droits et des devoirs à remplir en Polynésie et que, parmi ces devoirs, elle a celui de faire en sorte que la prison, même sous les cocotiers, reste acceptable.

Le groupe socialiste votera ces deux textes.

M. le président. La parole est à M. Dominique Busseau.

M. Dominique Busseau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les deux textes dont notre assemblée est amenée à débattre aujourd'hui visent à assurer une meilleure cohérence de l'action judiciaire en Polynésie française et à rassembler sous une même autorité, en l'occurrence celle de l'Etat, le prononcé de la sanction pénale et l'exécution des peines qui dépend actuellement de l'autorité polynésienne.

Notre rapporteur, le ministre et les orateurs qui m'ont précédé ayant excellemment décrit le dispositif de ces textes, je me bornerai à aborder brièvement quelques aspects particuliers de ce sujet qui nous donne l'occasion, comme l'indiquait notre collègue Floch, d'une réflexion sur les missions régaliennes de l'Etat.

En se rendant sur place, notre commission des lois a pu constater la « qualité » des établissements pénitentiaires locaux, notamment du fait de l'absence de ce surpeuplement, trop répandu dans nos prisons métropolitaines. Certains ont pu s'étonner que ces établissements soient au nombre de trois pour une population carcérale aussi modeste. En dehors du fait que l'on ne peut que se féliciter de cet état de fait, signe d'une délinquance qui, malgré les problèmes de la Polynésie, reste contenue, nous considérons qu'il est essentiel de conserver ces trois établissements qui permettent de maintenir une certaine proximité des détenus avec leurs familles. La création d'un grand centre pénitentiaire unique reviendrait de manière inéluctable à couper les détenus de leur environnement, avec tous les risques que cela représenterait pour leur future réinsertion, sans compter bien évidemment les coûts induits qu'elle ne manquerait pas d'occasionner.

Certes, le budget annuel de ce service public est élevé. On pourrait toutefois réaliser des économies significatives grâce à une meilleure gestion de ce service plutôt qu'en supprimant des unités d'incarcération.

Vous avez fait remarquer, monsieur le ministre, l'existence d'un léger sursurcroît des personnels de l'administration pénitentiaire. Je rappelle à cette occasion, et la commission des lois l'a constaté sous l'autorité de son président, que le territoire de la Polynésie française manque de magistrats. Il y aura sans doute des choix à faire pour l'avenir. La réorganisation autour de l'Etat du système judiciaire améliorera-t-elle la répartition des crédits et le fonctionnement de la justice sur ce territoire.

De même, monsieur le ministre, l'Etat devrait consentir un effort en matière de politique de réinsertion - mais je crois que la Chancellerie a déjà mis à l'étude certains projets.

En conclusion, ces deux projets de loi nous permettent de souligner l'intérêt d'une grande politique de la prison et de modernisation de la justice dans notre pays. Comme le Gouvernement nous présentera prochainement

un projet en ce sens ce sera l'occasion de définir une véritable politique pénale, qui a tant manqué à notre pays depuis dix ans.

Les deux textes que nous examinons aujourd'hui intéressent bien sûr la Polynésie française, mais ils montrent aussi, d'une manière plus générale, la volonté du Gouvernement d'agir dans ce domaine. C'est donc en toute confiance que le groupe de l'UDF les votera.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je remercie les orateurs de leurs interventions.

Monsieur Floch, nous examinerons le problème de Wallis. L'établissement auquel vous avez fait allusion est, certes, un peu particulier, mais il correspond au niveau d'équipement et au mode de vie de ce territoire que vous connaissez bien. Cela étant, il mérite une étude pour voir comment pourraient être améliorées les conditions d'accueil dans cette prison.

Revenant à la Polynésie, je voudrais rassurer M. Busseau : le ministre de la justice comme moi-même, n'envisageons aucunement de supprimer quelque établissement pénitentiaire que ce soit. Le maintien des trois établissements est une nécessité géographique. En effet, le territoire, même s'il est relativement peu peuplé, couvre une surface immense. C'est d'ailleurs ce qui explique que le rapport entre le nombre de gardiens et le nombre de détenus soit très supérieur aux normes habituelles. Même si le ministère de la justice a considéré qu'il y avait sureffectif, celui-ci reste à un niveau acceptable.

Enfin, s'agissant de l'examen professionnel, je tiens à souligner qu'il a été réintroduit dans le projet de texte à la demande du Conseil d'Etat comme une exigence minimale. En effet, l'avant-projet gouvernemental ne le prévoyait pas. Cela étant, cet examen est déjà très dérogatoire par rapport aux règles habituelles de la fonction publique qui exigent normalement un concours. J'insiste, notamment auprès des parlementaires de la Polynésie française, sur le fait que cet examen professionnel ne sera en rien un concours. Il s'agit d'une modalité de vérification des aptitudes professionnelles. En outre, le haut-commissaire a indiqué à ma demande aux organisations professionnelles qu'elles seraient consultées sur les modalités d'organisation de cet examen qui ne doit pénaliser en rien ces hommes, lesquels n'ont peut-être pas eu les formations théoriques requises habituellement pour les concours métropolitains mais peuvent, par leur expérience professionnelle, justifier de leur qualification pour être gardiens de prison.

M. le président. La discussion générale commune est close.

COMPÉTENCES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE EN MATIÈRE PÉNITENTIAIRE

M. le président. La commission m'ayant fait savoir qu'elle ne désire pas se réunir, en application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle, en premier lieu, les articles du projet de loi organique relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire, dans le texte du Sénat.

Articles 1^{er} à 3

M. le président. « Art. 1^{er}. – Le 13^e de l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française est ainsi rédigé : "13^e Justice, organisation judiciaire et organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, droit pénal, sous réserve des dispositions des articles 25, 5^e, 30, 64, 65 et 66, commissions d'office, procédure pénale à l'exclusion de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs, service public pénitentiaire ;" ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. – Une convention entre l'Etat et le territoire fixe les conditions du transfert à l'Etat des biens meubles et immeubles affectés au service public pénitentiaire.

« Elle précise également les modalités selon lesquelles l'Etat prendra progressivement en charge les dépenses de personnel et de fonctionnement du service. Cette prise en charge devra être achevée à l'issue d'une période de cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur de l'article premier de la présente loi organique. » *(Adopté.)*

« Art. 3. – L'article 1^{er} de la présente loi organique entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1995. » *(Adopté.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

(L'ensemble du projet de loi organique est adopté.)

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

M. le président. Nous en arrivons à l'examen des articles, dans le texte du Sénat, du projet de loi relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans des corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

Article 1^{er}

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Les agents non fonctionnaires de l'administration territoriale de la Polynésie française affectés, à la date de la promulgation de la présente loi, dans les services pénitentiaires seront intégrés dans les corps des services déconcentrés du ministère de la justice correspondant aux fonctions qu'ils exercent, sous réserve de la réussite aux épreuves d'un examen professionnel et dans la limite des emplois nécessaires au fonctionnement du service sur le territoire.

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

M. Flosse et M. Juvenin ont présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 12, supprimer les mots : "sous réserve de la réussite aux épreuves d'un examen professionnel et". »

La parole est à M. Gaston Flosse.

M. Gaston Flosse. Le haut-commissaire vous a certainement informé, monsieur le ministre, de l'émotion suscitée sur le territoire par le fait que ce projet subordonne l'intégration des personnels à la réussite d'un examen professionnel. Les personnels concernés ont déclenché une grève qui a duré quarante-huit heures. Elle est actuellement suspendue en attendant les résultats de notre débat.

Les gardiens de prison de Polynésie française ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas traités comme les personnels de Nouvelle-Calédonie, que la loi du 31 décembre 1988 avaient tous intégrés, sans examen, dans les corps de l'Etat. Pourtant leur situation était pratiquement identique à la leur, puisqu'il s'agissait, dans les deux cas, d'agents contractuels du territoire.

Je propose donc que l'intégration se fasse sur dossier et en application d'un décret qui serait pris après concertation avec les intéressés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Francis Delattre, rapporteur. L'article 2 du projet prévoit le principe général de l'intégration dans les services déconcentrés du ministère de la justice, d'une part, sous réserve de la réussite à un examen professionnel et, d'autre part, dans la limite des emplois nécessaires. Il est vrai qu'un texte ayant le même objet pour les personnels de Nouvelle-Calédonie n'avait pas prévu un examen professionnel, se contentant d'une étude de dossier. Néanmoins chacun sait qu'un examen professionnel de ce type se fait essentiellement sur dossier, lequel sera en possession du jury.

Par ailleurs, l'expérience qu'a constituée l'intégration en Nouvelle-Calédonie a sans doute guidé les rédacteurs de ce projet.

En tout état de cause, un examen professionnel permet de vérifier si un citoyen français remplit les conditions pour accéder au statut d'agent public de l'Etat et s'il dispose des capacités et de la formation nécessaires. Cela peut même conduire à lui dispenser une nouvelle formation.

Quant à la réserve relative à la limite des emplois nécessaires, la Chancellerie y tient, car elle veut que les personnels concernés soient soumis aux normes et aux grilles qu'elle utilise habituellement pour tous les établissements qu'elle gère.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois a rejeté l'amendement n° 3.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Le Gouvernement a la même position que la commission.

J'indique à M. Flosse que, en Nouvelle-Calédonie, la situation était un peu différente, dans la mesure où la plupart des personnels en cause étaient des fonctionnaires du territoire. Ils avaient donc été recrutés selon des règles fixées par le statut du territoire de l'époque. La comparaison n'est donc pas justifiée.

Pour ce qui est du taux d'encadrement, je vous rappelle qu'en Nouvelle-Calédonie on compte 80 agents pour 300 détenus, alors que le projet qui vous est soumis prévoit, en Polynésie, l'intégration, en cinq ans, de

119 agents pour 200 détenus en moyenne. Même si l'on tient compte du fait qu'il existe trois établissements et non un seul, le taux d'encadrement sera nettement supérieur.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Nous avons évoqué ce sujet à Tahiti avec les agents concernés, actuellement contractuels, mais appelés à devenir fonctionnaires de l'Etat. Dans la fonction publique, le règlement pour que des agents contractuels de l'Etat, deviennent titulaires de leur poste, qu'ils passent au préalable un examen professionnel afin de vérifier leur niveau de connaissances.

Selon M. le rapporteur, cet examen aurait essentiellement lieu sur dossier. Il me semble donc que la rédaction actuelle de l'article 2 est satisfaisante, parce qu'elle ne donne pas de facilités particulières aux intéressés pour devenir fonctionnaires de l'Etat.

La question de la durée prévue pour mener à bien cette intégration me paraît plus délicate.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Flosse et M. Juventin ont présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article 2 :

« Ces intégrations interviendront sur dossier au plus tard le 31 décembre 1999 selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Gaston Flosse.

M. Gaston Flosse. Cet amendement répond à la même préoccupation que le précédent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Francis Delattre, rapporteur. Même avis !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Même position !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Juventin et M. Flosse ont présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, supprimer les mots : "par ordre de mérite et". »

La parole est à M. Gaston Flosse.

M. Gaston Flosse. Même explication !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La logique voudrait que vous le retiriez, monsieur Flosse. Il n'a plus de sens.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Francis Delattre, rapporteur. L'article 2 prévoit que l'intégration qui sera subordonnée à la réussite à un examen professionnel et qui aura lieu dans la limite des emplois nécessaires, sera opérée en cinq ans. Il précise que les intégrations auront lieu par ordre de mérite, au plus tard le 31 décembre 1999.

Certes, dix-huit agents travaillent en sureffectif et l'on pourrait craindre qu'ils ne puissent bénéficier des mesures d'intégration. Néanmoins, on peut raisonnablement penser que, par le jeu des départs en retraite, un lissage s'opérera et que les 138 agents actuellement en fonction auront pu être intégrés à la fin de 1999.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est sûr !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer. Je suis tout à fait d'accord avec la commission. Le fait d'intégrer par ordre de mérite est le système le plus juste : il permet d'éviter quelque arbitraire que ce soit de la part de l'administration. C'est la raison pour laquelle je considère que la procédure prévue par le projet de loi est raisonnable.

M. Gaston Flosse. Je retire cet amendement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est la sagesse !

M. le président. L'amendement n° 2 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

M. Gaston Flosse et M. Jean Juventin. Abstention ! *(L'article 2 est adopté.)*

Articles 3 à 5

M. le président. « Art. 3. – Les agents intégrés en application des dispositions de la présente loi ne pourront être mutés en dehors des limites territoriales de la Polynésie française que sur leur demande ou par mesure disciplinaire. »

Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

« Art. 4. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi. » – *(Adopté.)*

« Art. 5. – L'entrée en vigueur de la présente loi est subordonnée à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique qui ont pour objet de transférer à l'Etat les compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire. » – *(Adopté.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième séance publique : communication du Gouvernement sur le 50^e anniversaire de la Libération (M. Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre).

Discussion du projet de loi n° 1153 relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000.

M. Jacques Boyon, rapporteur au nom de la commission de la défense nationale (rapport n° 1218).

M. Arthur Paecht, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances (avis n° 1217).

M. Pierre Lequiller, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères (avis n° 1266).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix heures cinquante.)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT

