

N° 127

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat,

Par M. Germain AUTHIÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 981, 1032 et T.A. 195.

Sénat : 82 (1989-1990).

Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE SERVICE PÉNITENTIAIRE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	5
1. L'ancien bagne de l'Ile de Nou	5
2. Les installations pénitentiaires	6
3. Les personnels	6
4. La population pénale	7
II. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCE	8
1. Un large consensus sur le principe du transfert	8
2. Les modalités transitoires du transfert	8
3. Les perspectives	9
III. LE PROJET DE LOI : L'INTÉGRATION DES PERSONNELS DANS L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DE L'ÉTAT ..	10
1. La loi référendaire n'apporte pas de solution satisfaisante ..	10
2. Une intégration adaptée à la situation des personnels concernés	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
- <i>Article premier</i> : Intégration des personnels de l'administration pénitentiaire territoriale dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat	13
- <i>Article 2</i> : Affectation en Nouvelle-Calédonie des personnels intégrés ...	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que le Sénat est appelé à examiner a été adopté, en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 27 novembre dernier.

Relatif à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat, ce texte tire en quelque sorte les conséquences du transfert, au bénéfice de l'Etat, de la gestion du service public pénitentiaire du territoire.

Entré en vigueur à compter du 14 juillet 1989, ce transfert résulte du paragraphe 14° de l'article 8 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, adoptée par référendum le 6 novembre 1988.

Ce transfert qui fait l'objet d'un large consensus devrait permettre au Garde des Sceaux de poursuivre et de renforcer la politique judiciaire qu'il a engagée dans le Territoire depuis la visite qu'il y a effectuée en janvier 1989.

Une première étape a d'ores et déjà été franchie par l'adoption de la loi n° 89-378 du 13 juin 1989 modifiant l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie, dont la principale ambition est de rapprocher la justice des citoyens grâce, d'une part, à la création, à compter du 1er janvier 1990, de deux sections détachées du tribunal de première instance de Nouméa qui siégeront respectivement à Koné, dans la province Nord, et à Lifou, dans la province des Iles Loyauté, d'autre part, au rétablissement d'audiences foraines dans huit communes, et, enfin, à l'élargissement de l'assessorat au

jugement des infractions correctionnelles pour lesquelles la formation de jugement est collégiale.

Une seconde étape sera franchie par la révision du code de procédure pénale applicable en Nouvelle-Calédonie. Sa rédaction actuelle présente en effet des archaïsmes qu'il convient de corriger, notamment l'absence de débat contradictoire dans le bureau du juge d'instruction ou le caractère suspensif de l'appel au parquet en cas de remise en liberté. Depuis le 26 janvier dernier, date de son installation solennelle par le Garde des Sceaux, une commission de l'inventaire s'applique à l'étude de ce dossier.

Dans ce contexte, le transfert à l'Etat du service pénitentiaire devrait permettre une plus grande cohérence de la politique judiciaire et faciliter, notamment, le développement d'actions plus efficaces en matière de protection judiciaire de la jeunesse.



EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE SERVICE PÉNITENTIAIRE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

En Nouvelle-Calédonie, le service public pénitentiaire est assuré par un établissement unique implanté sur le site du camp Est.

1. L'ancien bagne de l'île de Nou

Installé sur l'île de Nou qui est aujourd'hui reliée à la ville de Nouméa par un pont, cet établissement a pris la succession de l'ancien dépôt du bagne de la Nouvelle-Calédonie qui fut notamment l'un des lieux de déportation des communards après la "semaine sanglante" de mai 1871. C'est ainsi que de mai 1872 à octobre 1878, vingt deux navires débarquèrent en Nouvelle-Calédonie quatre mille deux cent quarante-trois déportés parmi lesquels quelques hautes figures de la Commune tels Louise Michel, Henri Rochefort, Charles Jourde ou Jean Allemane.

Ce n'est qu'en 1897 que la métropole cessa d'envoyer des proscrits vers Nouméa, à charge pour ceux qui s'y trouvaient d'y finir leurs jours.

2. Les installations pénitentiaires

Le site se présente aujourd'hui comme un vaste domaine de 19 hectares sur lequel l'emprise effective du service pénitentiaire représente au moins de 6 hectares.

Le centre pénitentiaire regroupe actuellement :

- une maison d'arrêt pour les hommes,
- un quartier des condamnés définitifs hommes,
- une maison d'arrêt pour les jeunes,
- un quartier de mineurs,
- un quartier de semi-liberté,
- une maison d'arrêt pour les femmes.

Sont, en outre, implantés sur ce site des bâtiments administratifs et techniques, les jardins potagers du service général, les logements des personnels, des voies de circulation et des emplacements de stationnement.

Le rédacteur du rapport récemment établi à la demande du Garde des Sceaux à la suite de la mission qu'il a effectuée dans le territoire porte un jugement global positif sur la qualité de ces installations.

Il formule à cet égard deux observations :

- l'implantation de l'établissement est bien adaptée aux besoins et à la situation locale ; elle permet tout à la fois un contrôle efficace et une desserte aisée ;
- la qualité et le bon état d'entretien de la plupart des bâtiments et installations témoigne de l'important effort d'investissement consenti par le territoire, même si certaines améliorations sanitaires et de sécurité devront être rapidement apportées.

3. Les personnels

Le personnel en poste est actuellement composé de 77 agents qui relèvent de statuts très divers. Certains sont en effet des agents titulaires de l'administration pénitentiaire territoriale, d'autres, mis à la disposition du service pénitentiaire, sont titulaires

d'autres cadres territoriaux, enfin certains sont des personnels non titulaires, -allocataires, contractuels, ou encore rattachés à une convention collective-. Quant au directeur de l'établissement, il est détaché du cadre métropolitain.

De nombreux entretiens ont d'ores et déjà eu lieu avec ces personnels en vue du transfert de compétence. Ces entretiens semblent se dérouler dans un bon climat même si les personnels font valoir avec force leurs exigences quant aux modalités de leur intégration dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

4. La population pénale

Au 18 septembre dernier, la population pénale s'élevait à 190 détenus, soit en chiffre très inférieur au niveau atteint dans les années précédentes.

A cette date, la population pénale était composée des catégories suivantes :

- 87 prévenus regroupés dans la maison d'arrêt ;
- 103 condamnés répartis entre la maison d'arrêt et le quartier des condamnés ;
- 5 mineurs placés dans un quartier spécial ;
- 5 femmes placées dans une enceinte distincte.

Les origines ethniques de cette population s'établissaient ainsi :

- Mélanésiens :	60 %
- Européens :	13 %
- Wallisiens :	21 %
- Polynésiens :	4 %
- Autres :	2 %

Dans l'ensemble le climat est calme et le camp Est n'a jamais connu de troubles même aux moments les plus troublés des événements survenus dans le territoire au cours de ces dernières années.

Le niveau d'occupation est convenable au regard du nombre de places, -208 places hommes et 16 places femmes-, d'autant

que cette capacité est susceptible d'être augmentée sans grandes difficultés.

En outre, plus de 40 % des détenus sont occupés et rémunérés au titre du service général, dans des ateliers, aux cuisines, à la bibliothèque, à l'entretien du domaine, des bâtiments ou du jardin potager, le régime de la concession n'existant pas en Nouvelle-Calédonie.

II. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCE

1. Un large consensus sur le principe du transfert

Le paragraphe 14° de l'article 8 de la loi du 9 novembre 1988 confie à l'Etat la gestion du service pénitentiaire à compter de l'entrée en vigueur du nouveau statut du territoire, c'est-à-dire à partir du 14 juillet 1989.

Le principe de ce transfert de compétence était d'ores et déjà inscrit au paragraphe 14° de l'article 6 du statut du 22 janvier 1988. Aux termes de l'article 142 de ce statut, il devait entrer en vigueur au plus tard deux ans après la publication de la loi, soit avant le 22 janvier 1990.

Le caractère consensuel de ce transfert de compétence ne doit toutefois masquer que, ce faisant, la Nouvelle-Calédonie rompt avec une tradition qui laisse aux territoires d'outre-mer la gestion de leur administration pénitentiaire.

C'est ainsi que le territoire de la Polynésie française assure la gestion de son service pénitentiaire. Une certaine évolution des rapports entre l'Etat et cette collectivité pourrait toutefois être envisagée, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi portant modification du statut de 1984.

2. Les modalités transitoires du transfert

La mise en application, le 14 juillet dernier, du statut référendaire a emporté, de plein droit, le transfert de compétence.

Pour être effective, cette opération supposait toutefois que la situation immobilière fasse l'objet d'un procès-verbal de mise à disposition des biens immobiliers affectés au service pénitentiaire. Ce procès-verbal a été élaboré conjointement par les services territoriaux, le service des domaines, la direction de l'aviation civile et les représentants de la Chancellerie. Un décret en Conseil d'Etat, pris en application de l'article 91 de la loi du 9 novembre 1988, précisera très prochainement les modalités de dévolution de ce patrimoine.

Pour ce qui concerne les personnels, ils demeurent territoriaux jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet de loi mais une convention conclue entre l'Etat et le Territoire a permis leur mise à disposition au profit de l'Etat, celui-ci s'étant engagé à rembourser au Territoire l'intégralité des dépenses de personnel postérieures au 14 juillet 1989.

Enfin, les dépenses de fonctionnement sont pour l'instant prélevées sur le reliquat du budget voté par le Territoire pour 1989.

Le projet de budget de la Justice pour 1990 prévoit de son côté la création de 77 emplois de régularisation correspondant à la prise en charge des personnels territoriaux, soit une mesure nouvelle de 13,166 millions de francs. Il comporte également 4,817 millions de francs de crédits de fonctionnement nouveaux destinés au service pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie.

3. Les perspectives

Un programme d'amélioration des équipements doit être rapidement mis en oeuvre afin de faciliter l'application du code de procédure pénale, notamment par l'aménagement des locaux du parloir.

Par ailleurs, un schéma directeur de restructuration a été établi qui devrait prochainement connaître un commencement d'exécution.

S'agissant de la politique pénitentiaire elle même, on rappellera que le projet de budget de la Justice pour 1990 prévoit la mise en place d'une mission chargée de suivre, pour l'outre-mer, l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée.

Or précisément, en Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'a très justement exposé à l'Assemblée nationale le rapporteur de la

commission des Lois, M. François Colcombet, le secteur socio-éducatif, devra être renforcé. Le rapport que M. Viles a remis au Garde des Sceaux à la suite de la mission qu'il a effectuée dans le Territoire sur la protection judiciaire de la jeunesse est éloquent à cet égard lorsqu'il insiste sur la nécessité de mettre en place "*un véritable service éducatif de justice*".

III. LE PROJET DE LOI : L'INTÉGRATION DES PERSONNELS DANS L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DE L'ÉTAT

1. La loi référendaire n'apporte pas de solution satisfaisante

La loi du 9 novembre 1988 ne règle pas explicitement la question du statut des personnels du service pénitentiaire territorial.

Elle a toutefois maintenu en vigueur, par son article 96, les dispositions de l'article 137 bis de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984, introduites par l'article 38 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 complétant et modifiant la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, avait justifié cette disposition en précisant qu'il s'agissait de "*permettre aux fonctionnaires appartenant à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie d'être détachés ou intégrés dans les corps et emplois relevant de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale*".

Cet article est ainsi rédigé :

"Nonobstant toutes dispositions contraires dans les statuts particuliers régissant les corps de l'Etat soumis à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et dans les statuts particuliers régissant les corps et emplois de la fonction publique territoriale soumis à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les fonctionnaires appartenant à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie pourront être détachés dans des corps et emplois de l'Etat ou des collectivités territoriales de niveau équivalent à ceux auxquels ils appartiennent et y être intégrés".

Sous cette forme, il n'est pas applicable aux personnels non titulaires.

Telle est la raison pour laquelle il a paru préférable au Gouvernement de déposer le présent projet de loi qui permettra à tous les personnels concernés d'être intégrés dans la fonction publique de l'Etat tout en leur assurant certaines garanties particulières.

2. Une intégration adaptée à la situation des personnels concernés

Le projet de loi pose le principe de l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat. Il laisse toutefois aux personnels le choix de leur statut, contrairement à la proposition formulée par le comité consultatif du Territoire dans sa réunion du 25 octobre, en faveur d'une intégration obligatoire.

Il reconnaît en outre à ces personnels une garantie statutaire particulière en interdisant leur mutation en dehors du Territoire, sauf à leur demande ou par mesure disciplinaire. Le bénéfice de cette garantie est toutefois réservé aux seuls personnels intégrés en application du présent texte et ne s'étend pas à ceux qui pourront être ultérieurement recrutés.

Une disposition analogue figurait déjà à l'article 2 de la loi n° 77-1412 du 23 décembre 1977 portant intégration des fonctionnaires du cadre de complément de la police de Nouvelle-Calédonie dans la police nationale.

Le projet de loi renvoie enfin à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités selon lesquelles il sera procédé aux intégrations.

Ces modalités font actuellement l'objet de négociations avec les personnels, notamment à propos du régime de retraite qu'ils souhaitent conserver.

Enfin, on observera que le projet de loi n'évoque pas la question de la formation de ces personnels. Certaines actions ont d'ores et déjà pu être entreprises, en particulier dans le cadre du plan de formation de 400 cadres. Toutefois, une véritable politique de formation permanente doit être engagée, notamment pour les agents de surveillance. La formation d'éducateurs apparaît également

souhaitable si l'on veut faciliter la formation professionnelle des détenus et faciliter leur réinsertion.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption conforme du présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Intégration des personnels de l'administration pénitentiaire territoriale dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat

Cet article pose le principe de l'intégration volontaire des agents du service pénitentiaire du territoire de la Nouvelle-Calédonie dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

• Ainsi que cela a été souligné plus haut, cette intégration reste facultative. Il apparaît toutefois, d'après les informations qui ont été fournies à votre rapporteur, que la quasi-totalité des personnels concernés souhaitent être intégrés dans la fonction publique de l'Etat.

• La procédure d'intégration est applicable à tous les agents volontaires sans exception, que ceux-ci appartiennent au cadre territorial de l'administration pénitentiaire, à d'autres cadres territoriaux, à condition qu'ils soient affectés à l'établissement pénitentiaire du Territoire, ou encore qu'ils soient contractuels ou allocataires, dès lors qu'ils sont affectés à cet établissement.

• L'intégration doit se faire dans les corps de l'administration pénitentiaire correspondant aux fonctions qu'exercent ces agents.

Une disposition analogue figurait déjà à l'article premier de la loi précitée du 25 décembre 1977 relative aux policiers de Nouvelle-Calédonie. Un décret n° 79-441 du 29 mai 1979 en a précisé les modalités.

• Un décret comparable déterminera également les modalités d'intégration des personnels, notamment les

conditions du reclassement soit à un indice égal ou immédiatement inférieur, soit avec reconstitution de carrière. Cette dernière modalité qui semble avoir la préférence des fonctionnaires du Territoire, n'avait pas été retenue pour les policiers.

Quoiqu'il en soit, le reclassement, quelle qu'en soit la forme, se traduira par une amélioration sensible des revenus des personnels, le régime indemnitaire des corps de l'Etat étant plus avantageux que celui du Territoire.

• **Le problème** qui soulève manifestement le plus de difficultés est celui du régime de retraite, dans la mesure où les fonctionnaires territoriaux bénéficient d'une situation très favorable qu'ils ont demandée à conserver.

Cette revendication pose évidemment un problème dès lors que les agents de l'Etat ne bénéficient pas d'un tel régime et que ce point constitue précisément l'une de leurs principales revendications au nom de la parité entre les personnels de surveillance pénitentiaire et les personnels de la police d'Etat.

Pendant depuis plus de quarante ans, cette revendication s'est toujours heurtée à *"l'opposition systématique et déterminée du ministère des finances"*, ainsi que le précise le rapport remis au Premier ministre en février dernier par M. Gilbert Bonnemaïson sur la modernisation du service public pénitentiaire.

Le régime réclamé présente l'avantage d'autoriser, dans la plupart des cas, un départ à la retraite dès l'âge de 50 ans, dans la mesure où il permet une année théorique supplémentaire de cotisations pour cinq années de cotisations effectives sans que le total de ces années supplémentaires puisse dépasser cinq ans.

Les négociations actuellement engagées par la Chancellerie devraient sans doute permettre de trouver une solution de compromis pour les personnels calédoniens.

*

*

*

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

Affectation en Nouvelle-Calédonie des personnels intégrés

Cet article apporte une garantie statutaire particulièrement favorable aux personnels qui choisissent l'intégration. Il prévoit en effet que ceux-ci seront affectés dans le Territoire pour la totalité de la durée de l'exercice de leurs fonctions, sauf s'ils demandent à être mutés ou si leur mutation présente un caractère disciplinaire.

Des dispositions analogues figuraient également dans la loi précitée du 29 décembre 1977 relative à l'intégration des personnels de police du Territoire.

*

* *

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Seront, sur leur demande, intégrés dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire correspondant aux fonctions qu'ils exercent :	Alinéa sans modification.	Sans modification.
a) les fonctionnaires appartenant, à la date de promulgation de la présente loi, au cadre territorial de l'administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie ;	a) sans modification.	
b) les agents titulaires appartenant à d'autres cadres du territoire, ainsi que les agents non titulaires, affectés à la même date à l'établissement pénitentiaire du territoire de Nouvelle-Calédonie.	b) sans modification.	
Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités des intégrations prévues à l'alinéa qui précède et qui prendront effet à la date de la promulgation de la présente loi.	Un... ... qui précède ; ces intégrations prendront effetloi.	
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Les personnels intégrés en application des dispositions de l'article premier de la présente loi ne pourront être mutés en dehors des limites territoriales de la Nouvelle-Calédonie que sur leur demande ou par mesure disciplinaire.	Sans modification.	Sans modification.