

N° 165

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) relatif à la **Polynésie française**,*

Par Mme Catherine TROENDLÉ et M. Mathieu DARNAUD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE AUTONOMIE APPRÉCIÉE, DES AMÉNAGEMENTS STATUTAIRES ATTENDUS	8
A. UN STATUT D'AUTONOMIE PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ	8
1. <i>De larges compétences en faveur de la Polynésie française</i>	9
2. <i>Des institutions de la Polynésie française en voie de stabilisation</i>	11
a) Le président de la Polynésie française et son gouvernement : une fonction exécutive toujours éminente	11
b) L'assemblée de la Polynésie française : un mode d'élection rationalisé	12
c) Le conseil économique, social et culturel	13
B. LE SOUHAIT D'UNE PAUSE STATUTAIRE SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS	13
1. <i>Une aspiration autonomiste majoritaire</i>	13
2. <i>La fin du cycle de l'instabilité institutionnelle</i>	14
3. <i>Une révision technique du statut d'autonomie</i>	15
4. <i>Les archipels en quête de statut : le cas emblématique des îles Marquises</i>	16
II. L'ÉTAT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE : DE FORTES ATTENTES DE LA POPULATION	18
A. LES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE	19
1. <i>Une politique de sécurité conjointe entre l'État et le pays</i>	19
a) La répartition des forces de sécurité en Polynésie française	20
b) Des moyens disparates en matière de sécurité civile	21
2. <i>La situation des établissements pénitentiaires</i>	22
B. LA « DETTE NUCLÉAIRE » DE LA NATION À L'ÉGARD DES POLYNÉSIENS	24
1. <i>Le soutien financier de l'État en compensation de la baisse d'activité économique</i>	25
2. <i>L'indemnisation et le suivi médical des victimes des essais nucléaires</i>	25
III. LES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : DES ACTEURS DYNAMIQUES AUX MOYENS LIMITÉS	28
A. UN ÉCHELON DE PROXIMITÉ IRREMPLAÇABLE	29
1. <i>Une dispersion communale à l'origine de fortes contraintes</i>	30
2. <i>L'importance des communes associées</i>	30
3. <i>Une construction intercommunale balbutiante</i>	33
B. DES COMPÉTENCES COMMUNALES RÉDUITES	35
C. DES FINANCES COMMUNALES PARTICULIÈREMENT CONTRAINTES	38
D. UNE FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE EN DÉVELOPPEMENT	40

IV. LES JURIDICTIONS POLYNÉSIENNES : UNE MISSION RÉGALIENNE AU DÉFI DES SPÉCIFICITÉS LOCALES	41
A. DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES SOUS TENSIONS.....	41
1. <i>Les spécificités de l'organisation judiciaire en Polynésie française</i>	41
a) Une organisation particulière des juridictions de premier degré	42
b) La prise en compte de l'éloignement : les sections détachées et la justice foraine	42
2. <i>Un personnel fortement sollicité en raison de moyens matériels limités</i>	43
a) Le personnel de justice	43
b) Des moyens immobiliers et matériels préjudiciables à l'activité	45
3. <i>Un contentieux marqué par les affaires foncières</i>	46
B. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DÉSORMAIS IMPLANTÉES	47
1. <i>Le tribunal administratif de la Polynésie française</i>	48
a) Une organisation conforme au droit commun	48
b) Une activité maîtrisée	48
2. <i>La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française</i>	48
a) Une implantation récente	48
b) Un contrôle axé sur l'évaluation des politiques publiques.....	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE	63

Mesdames, Messieurs,

Si la beauté des rivages lointains de la Polynésie française a suscité, dès leur découverte par les navigateurs européens, l'admiration, valant à Tahiti le nom de Nouvelle-Cythère, cette collectivité du Pacifique sud ne peut se résumer à ce cadre paradisiaque. Après un cycle d'instabilité institutionnelle qui semble désormais clos, la Polynésie française est confrontée à des défis économiques et sociaux qui mettent à l'épreuve la cohésion de la société polynésienne.

C'est pourquoi votre commission des lois a décidé la constitution d'une délégation pluraliste de trois de ses membres, composée de vos deux rapporteurs et de notre ancien collègue Philippe Kaltenbach, qui s'est rendue sur place, du 26 février au 8 mars 2017, pour dresser un bilan de l'évolution institutionnelle de cette collectivité d'outre-mer dont l'autonomie lui est, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, garantie par l'article 74 de la Constitution.

Les membres de la délégation ont porté une attention particulière à la situation des communes polynésiennes qui avaient, voici près d'une décennie, fait l'objet d'importants développements dans le rapport d'information de nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat intitulé : « *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité*¹ ».

Cette mission d'information a été également l'occasion, pour votre commission, de recueillir les attentes locales sur l'évolution statutaire de cette collectivité et mesurer l'état des services publics rendus, y compris par les juridictions, à nos concitoyens polynésiens.

Les archipels polynésiens et la métropole partagent une histoire commune de plusieurs siècles². Le XVI^{ème} siècle connaît les premières visites de navigateurs européens, comme Magellan, qui fait une escale en 1521 sur l'atoll de Puka-Puka, aux Tuamotu, ou Mendana, qui découvre les îles Marquises en 1595 et les baptise du nom de l'épouse du vice-roi du Pérou. Toutefois, la découverte par les Européens des archipels polynésiens s'effectue essentiellement au XVIII^{ème} siècle : Wallis débarque à Tahiti en

¹ Ce rapport est consultable au lien suivant : <https://www.senat.fr/rap/r08-130/r08-130.html>

² Le peuplement initial de la Polynésie française serait originaire d'Asie du sud-est et remonterait à 6 000 ans.

1767, suivi par Bougainville en 1768. Le capitaine James Cook visite Tahiti à trois reprises de 1769 à 1777, ainsi que les îles Sous-le-Vent, les Marquises et les Australes.

La prise de possession de la Polynésie par la France débute en 1791, aux îles Marquises, avec l'amiral Marchand qui s'oppose avec succès, au nom du Roi de France, aux initiatives britanniques. La lutte d'influence des missionnaires protestants pro-anglais et catholiques pro-français est plus rude à Tahiti. La France s'impose finalement à Tahiti en 1842, avec l'établissement d'un protectorat qui comprend les îles du Vent et une partie des îles Tuamotu et des îles Australes. La reine Pomare IV, aux sentiments plutôt anglophiles, signe sans grand enthousiasme ce traité¹, tandis que son successeur à compter de 1877, Pomare V, mieux disposé à l'égard des Français, permet la ratification du traité d'annexion le 30 décembre 1880.

Les îles Australes sont définitivement incorporées au début du XX^{ème} siècle. La royauté tahitienne étant révolue, l'ensemble de ces archipels constitue alors les Établissements français de l'Océanie.

La Polynésie française reste éloignée du théâtre des opérations de la Première Guerre mondiale, à l'exception de Papeete qui est bombardée par la marine allemande le 22 septembre 1914. Elle se rallie, lors de la Seconde Guerre mondiale, à la France Libre, avec l'envoi des volontaires du Bataillon du Pacifique.

Les années 1960 marquent un bouleversement majeur pour l'économie et la société polynésiennes, avec l'installation du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) ayant permis à notre pays la maîtrise de l'arme atomique. Au cours de leur déplacement au sein de quatre archipels de la Polynésie française - les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu et les îles Australes - vos rapporteurs ont pu observer les témoignages de cette histoire, partagée par l'ensemble des Polynésiens venus, depuis tous les archipels, travailler pour le CEP, et auprès desquels la France a contracté une « dette nucléaire » qu'elle s'honore désormais d'acquitter.

La Polynésie française est située dans le Pacifique sud, à 6 600 kilomètres de Los Angeles, 5 900 kilomètres de l'Australie, 18 000 kilomètres de la métropole, soit un décalage horaire avec Paris de 11 heures en hiver et 12 heures en été.

Elle se compose de 118 îles, d'origine volcanique ou corallienne, qui forment cinq archipels, sont dispersées sur 2 500 000 km², soit un espace équivalent à la superficie de l'Europe, et correspondent à une superficie émergée de 4 200 km² et à une zone économique exclusive (ZEE) de 4 804 000 km², soit près de la moitié de la surface totale des ZEE françaises.

¹ Des traités de protectorat comparables sont signés avec les rois des îles Marquises et des îles Gambier.

Elle compte 281 674 habitants¹, inégalement répartis entre les cinq archipels :

- l'archipel de la Société, composé :
 - des îles du Vent qui regroupent 75 % de la population de Polynésie française, principalement sur les îles de Tahiti et Moorea ;
 - des îles-Sous-le-Vent (13 % de la population) ;
 - l'archipel des Marquises (3,5 % de la population) ;
 - l'archipel des Australes (2,5 % de la population) ;
 - l'archipel des Gambier (0,5 % de la population) ;
 - l'archipel des Tuamotu (6 % de la population) ;

L'île de Tahiti, où se situe Papeete, chef-lieu administratif et capitale économique, est la plus étendue et la plus peuplée. Sa population se concentre sur les côtes et dans certains espaces aménagés en altitude proches de la zone urbaine.

Vos rapporteurs ont mesuré, au cours de leur déplacement, les contraintes inhérentes à l'éloignement de la métropole et à l'étendue du territoire polynésien, qui entraînent notamment d'importantes difficultés de transport.

À titre d'illustration, l'île de Rurutu dans l'archipel des îles Australes n'est reliée à Tahiti que par quatre vols directs par semaine, tandis que l'île de Rapa, sans piste d'aéroport, est desservie seulement par bateau, cette île étant distante de l'île de Raivavae de 500 kilomètres, soit 30 heures de navigation.

Vos rapporteurs ont pu apprécier l'accueil chaleureux qui leur a été réservé par leurs interlocuteurs polynésiens tout au long de leur séjour. Ils expriment leur gratitude à notre collègue Lana Tetuanui pour avoir facilité ces échanges constructifs. Ils ont également pu s'appuyer sur le soutien logistique apporté par les services de l'État, les représentants des juridictions et les élus locaux, qu'ils tiennent également à remercier pour leur aide précieuse.

¹ Décret n° 2017-1681 du 13 décembre 2017 authentifiant les résultats du recensement de la population 2017 de Polynésie française.

I. LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : UNE AUTONOMIE APPRÉCIÉE, DES AMÉNAGEMENTS STATUAIRES ATTENDUS

A. UN STATUT D'AUTONOMIE PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ

Lorsque les Établissements français de l'Océanie deviennent un territoire d'outre-mer, en 1946, ils sont dotés d'une assemblée représentative chargée de délibérer sur le budget du territoire.

Le décret du 22 juillet 1957¹, qui donne au territoire son nom actuel de Polynésie française, élargit les pouvoirs de l'assemblée territoriale, chargée de désigner un gouvernement. Au motif de l'instabilité politique, l'ordonnance du 23 décembre 1958 restitue la maîtrise de l'exécutif local au représentant de l'État.

En juillet 1977, la Polynésie française se voit conférer un statut de « territoire d'outre-mer » au sens de l'article 74 de la Constitution, qui lui permet de bénéficier d'une autonomie de gestion. Depuis lors, son statut a connu une évolution constante en faveur d'une d'autonomie accrue, en 1984, en 1996 puis en 2004, date de l'adoption du statut actuel.

Après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la Polynésie française devient une « collectivité d'outre-mer » régie par l'article 74 de la Constitution. Le constituant a distingué, au sein de cette catégorie des collectivités d'outre-mer, celles disposant de l'autonomie.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a choisi de l'intégrer à cette sous-catégorie. En conséquence, cette collectivité peut édicter des règles relevant du domaine de loi, le respect de cette séparation étant garanti par le Conseil constitutionnel. De même, elle peut, par dérogation au principe d'égalité, accorder des droits particuliers à ses habitants en matière foncière ou d'accès à l'emploi.

À l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, disposant d'un statut constitutionnel *sui generis*, la Polynésie française est ainsi la collectivité française disposant de la plus forte autonomie à l'égard de l'État.

Le statut de 2004 a refondu l'organisation institutionnelle de la Polynésie française. Il accentue la prise en compte des spécificités culturelles et identitaires de la collectivité, en lui permettant d'instaurer des signes distinctifs dans les manifestations publiques officielles, un ordre de « Tahiti Nui » et de conserver la place et le rôle des langues polynésiennes, sous réserve du monopole d'usage de la langue française pour les collectivités publiques.

¹ Ce décret a été pris en application de la loi du 23 juin 1956 dite « loi cadre Defferre ».

1. De larges compétences en faveur de la Polynésie française

La compétence de droit commun est reconnue à la Polynésie française, tandis que des compétences d'attribution sont réservées à l'État et aux communes.

La collectivité peut adopter des « lois du pays » dans les matières qui relèveraient normalement du domaine de la loi. Ces « lois du pays » demeurent cependant des actes administratifs soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'État. En outre, la Polynésie française est associée à la mise en œuvre de certaines compétences de l'État comme l'enseignement supérieur, la recherche ou les relations internationales.

Cet enchâssement des compétences de la collectivité, de ses communes et de l'État n'est pas sans susciter des difficultés d'interprétation. La Polynésie française a cependant recouru depuis quelques années aux mécanismes prévus par son statut pour préserver et clarifier ses propres compétences à l'égard de celles de l'État.

Ainsi, à titre préventif, le président de la Polynésie française ou le président de l'assemblée de la Polynésie française peut saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis, transmise ensuite au Conseil d'État, pour se prononcer sur la répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française ou les communes¹. Ce mécanisme permet de mettre fin à des incertitudes, comme sur l'extension en Polynésie française du pacte civil de solidarité (PACS) : s'il constitue un contrat, relevant à ce titre de la compétence de la Polynésie française, il est mentionné en marge des actes de l'état civil régis par l'État. Par un avis du 29 avril 2014, la section de l'intérieur du Conseil d'État, saisie par le tribunal administratif à la demande du président de l'assemblée de la Polynésie française, a conclu à la compétence de la Polynésie française.

Pour remédier à une situation d'empiètement de l'État sur une compétence locale, le président de la Polynésie française peut saisir le Conseil constitutionnel, comme le lui permet l'article 74 de la Constitution, afin qu'il constate qu'une loi nationale est intervenue dans le domaine de compétence de la collectivité. Il est, à ce jour, la seule autorité exécutive d'une collectivité d'outre-mer à faire usage de cette faculté. Depuis 2007, et avec un particulier regain depuis 2014², le Conseil constitutionnel a ainsi rendu 11 décisions, pour la plupart favorables en tout ou partie à la compétence polynésienne.

L'enchevêtrement des compétences entre la Polynésie française, ses communes et l'État, dont témoignent ces multiples saisines, impose une collaboration active entre les autorités nationales et locales et rend plus complexe l'exercice par la Polynésie de son pouvoir normatif.

¹ En 2015, le Conseil d'État a rendu quatre avis à la demande du président de la Polynésie française.

² Seule une décision a été rendue avant 2014 par le Conseil constitutionnel.

L'imbrication des compétences normatives de la Polynésie française et de l'État

La répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française est définie par le statut de la Polynésie française. Sous réserve des compétences expressément dévolues à l'État et aux communes, la Polynésie française exerce la compétence de droit commun.

Il en résulte pour plusieurs magistrats entendus des « vides juridiques », certaines règles édictées par l'État pour le reste du territoire national ne s'appliquant pas tandis qu'aucune règle spécifique n'est prévue par les autorités locales. De même, la Polynésie française ne transpose pas nécessairement les réformes intervenues au niveau national dans son champ de compétence.

À titre d'illustration, si la compétence en matière de justice relève de l'État, celle relative à la santé incombe à la Polynésie française. Ainsi, les magistrats peuvent désigner des médecins coordonnateurs pour la prise en charge des détenus mais aucun texte local ne prévoit leur rémunération.

Les avocats et magistrats rencontrés par vos rapporteurs ont également fait état des difficultés nées de l'application en Polynésie française de la réforme du divorce par consentement mutuel introduite par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle : aucun divorce n'y a été prononcé pendant quelques semaines en raison des incertitudes sur le point de savoir si les règles relatives au divorce relevaient de la compétence du législateur national ou de l'assemblée de la Polynésie française... Les notaires ne s'estimaient pas compétents pour recevoir les conventions constatant les divorces par consentement mutuel, obligeant les époux à saisir, comme auparavant, le juge aux affaires familiales. À la demande des chefs de juridiction, la chancellerie a confirmé l'application de cette réforme en Polynésie française. Une saisine du Conseil constitutionnel reste possible pour trancher cette question en application de l'article 74 de la Constitution.

Si l'État est compétent en matière de droits civils, de droit des personnes et de la famille, la Polynésie française est compétente pour édicter les règles relatives à la procédure civile et dans certains domaines du droit civil (droit des contrats, droit de la responsabilité civile, etc.). En étendant la « déjudiciarisation » du divorce par consentement mutuel en Polynésie française, l'État a défini les règles en matière de divorce, comme il en a la compétence, mais a institué des règles de procédure civile, comme le ministère obligatoire d'avocat pour conclure une convention constatant l'accord des époux sur la rupture du mariage et ses effets. L'objectif de simplification n'est pas atteint puisque, par exception, le ministère d'avocat est obligatoire dans cette hypothèse alors que le code de procédure civile applicable localement le rend facultatif pour les autres formes de divorce.

Dans l'exercice de leur compétence normative, les autorités de la Polynésie française bénéficient de l'aide des magistrats affectés localement, qui lui font partager leur fine connaissance à la fois des règles nationales et des spécificités locales auxquelles ils sont quotidiennement confrontés. Ils sont ainsi associés à la réforme du code de procédure civile, comme celle ayant été adoptée le 8 juillet 2016 par l'assemblée de la Polynésie française. Le bâtonnier de l'ordre des avocats de la Polynésie française a regretté pour sa part que les observations de la profession n'aient pas été prises en compte dans cette réforme au point que, par opposition à certaines mesures, une « grève du zèle » a été décidée.

2. Des institutions de la Polynésie française en voie de stabilisation

Selon la loi organique statutaire, les institutions de la Polynésie française comprennent le président, le gouvernement, l'assemblée de la Polynésie française et le conseil économique, social et culturel.

a) Le président de la Polynésie française et son gouvernement : une fonction exécutive toujours éminente

En 2004, le président de la Polynésie française¹ devient une institution de la collectivité distincte du gouvernement dont il dirige l'action. Il préside le conseil des ministres qui réunit l'ensemble des membres du gouvernement. Il dirige également l'administration de la Polynésie française et est chargé de l'exécution des actes adoptés par l'assemblée de la Polynésie française.

Après son élection par l'assemblée de la Polynésie française, parmi ses membres, il lui revient de nommer les autres membres du gouvernement, dont un vice-président chargé d'assurer son intérim en cas d'absence ou d'empêchement, et de sept à onze ministres.

À la différence du gouvernement calédonien, le gouvernement polynésien ne représente donc pas l'ensemble des forces politiques représentées au sein de l'assemblée délibérante et est placé sous la direction du président de la Polynésie française.

Réuni en conseil des ministres, le gouvernement dispose de compétences propres, notamment un pouvoir réglementaire et d'initiative des actes soumis à l'examen de l'assemblée de la Polynésie française. Le conseil des ministres peut soumettre à référendum, après autorisation de l'assemblée, les projets d'actes relevant de ses attributions.

Le président et le gouvernement sont responsables de leur action devant l'assemblée de la Polynésie française. Les conditions de mise en cause de cette responsabilité ont toutefois été progressivement encadrées pour remédier à l'instabilité née du renversement de plusieurs gouvernements successifs au cours de la décennie passée : onze gouvernements se sont succédé en effet de 2004 à 2011, au gré d'alliances politiques changeantes.

Le renversement du président et du gouvernement suppose l'adoption par l'assemblée de la Polynésie française, à la majorité absolue de ses membres, d'une motion de défiance, dont l'initiative doit désormais être prise par un tiers d'entre eux (ce seuil a été élevé du cinquième au quart en 2007 puis du quart au tiers en 2011). Chaque membre l'assemblée ne peut signer plus de deux motions de défiance par année civile. Enfin, depuis 2007, seule une motion de défiance constructive peut être examinée : elle doit ainsi

¹ Cette nouvelle dénomination se substitue à celle de président du gouvernement qui figurait dans le statut de 1996.

mentionner les motifs de son dépôt ainsi que le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la Polynésie française en cas d'adoption de la motion.

Depuis 2011, aucune motion de défiance n'a été adoptée.

b) L'assemblée de la Polynésie française : un mode d'élection rationalisé

L'assemblée de la Polynésie française est composée de 57 représentants. Elle exerce la compétence de principe en réglant, par ses délibérations, les affaires de la Polynésie française. Elle adopte les actes relevant de la compétence de la collectivité et qui relèvent du domaine de la loi, par le vote des lois du pays. Elle contrôle également l'action du président et du gouvernement, au moyen de questions ou d'organes de contrôle.

Conformément à l'article 72-1 de la Constitution, l'assemblée peut être saisie par un dixième des électeurs inscrits en Polynésie française de toute question relevant de sa compétence. Elle peut par ailleurs soumettre à référendum local tout projet ou proposition de loi du pays ou de délibération.

Depuis 1952, les membres de l'assemblée de la Polynésie française sont élus pour cinq ans au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne. La question de l'introduction d'une prime majoritaire et celle d'une répartition des sièges entre plusieurs circonscriptions ont été régulièrement discutées au Parlement.

En 2004, le législateur organique avait prévu une répartition des sièges entre six circonscriptions et l'introduction d'une prime majoritaire, représentant un tiers des sièges à pourvoir arrondi à l'entier supérieur, pour la liste arrivée en tête. Le seuil de répartition des sièges a été fixé à 3 % des suffrages exprimés pour assurer le pluralisme de la représentation au sein de l'assemblée.

Ce mode de scrutin a régulièrement évolué, à l'occasion des évolutions statutaires adoptées par le Parlement, en vue de garantir l'émergence d'une majorité stable à l'assemblée tout en permettant une juste représentation des archipels.

En février 2007, le Parlement a ainsi supprimé la prime majoritaire et rétabli un seuil de 5 % des suffrages exprimés pour l'accès à la répartition des sièges et la fusion des listes. À l'initiative du Sénat, la loi organique du 7 décembre 2007 a maintenu ce mode de scrutin mais élevé le seuil pour le maintien des listes au second tour de l'élection à 12,5 % des suffrages exprimés.

La loi organique du 1^{er} août 2011 a défini le mode de scrutin actuel, en s'inspirant fortement des propositions du Sénat.

Désormais, l'élection a lieu selon un scrutin de liste à deux tours dans une circonscription unique, composée du territoire de la collectivité mais divisée en huit sections électorales, avec un minimum de trois sièges par section pour assurer une représentation des archipels éloignés. La condition d'éligibilité s'apprécie au niveau de la section ; la qualité d'électeur ou de contribuable dans cette section s'impose donc, ce que le Conseil constitutionnel a exceptionnellement admis compte tenu des caractéristiques géographiques de la Polynésie française. Un seuil de 12,5 % des suffrages exprimés est fixé pour permettre aux listes de candidats présentes au premier tour de se maintenir au second tour, et une possibilité de fusion est offerte aux listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour. Les sièges sont attribués suivant la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec une prime majoritaire de dix-neuf sièges à la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés dans la circonscription au premier tour (la majorité relative au second tour) et une répartition entre chaque section suivant le tableau prévu au II de l'article 105 de la loi organique de 2004.

c) Le conseil économique, social et culturel

Le conseil économique, social et culturel (CESC) comprend 48 membres, représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale et culturelle de la Polynésie française, désignés pour un mandat de quatre ans. Les représentants des organisations syndicales que vos rapporteurs ont rencontrés lors de leur déplacement ont plaidé pour un allongement de la durée de ce mandat de quatre à six ans.

Le CESC est obligatoirement consulté sur les projets et propositions de lois du pays à caractère économique ou social et, de manière facultative, sur les autres projets ou propositions de délibérations

B. LE SOUHAIT D'UNE PAUSE STATUTAIRE SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS

1. Une aspiration autonomiste majoritaire

Le souhait du maintien de la Polynésie française dans la République prédomine parmi la population. Tout au long de leur déplacement, vos rapporteurs ont pu mesurer l'attachement profond des personnes qu'ils ont rencontrées – élus comme habitants – à la France.

Toutefois, même minoritaire, la revendication indépendantiste demeure. Lors de sa rencontre avec les membres de la délégation de votre commission, M. Oscar Temaru, maire de Faa'a, a rappelé la position de la formation indépendantiste qu'il dirige : « *La Polynésie française n'est pas la France* ». Il a estimé que les autorités françaises « *avaient exercé des pressions* »

pour que les indépendantistes ne puissent pas exercer normalement le pouvoir à la suite des élections territoriales de 2004, nourrissant pour cela l'instabilité institutionnelle.

La question de l'indépendance de la Polynésie française a même investi les enceintes internationales depuis que la collectivité a été inscrite sur la liste onusienne des « territoires à décoloniser », à l'initiative du gouvernement polynésien alors dirigé par M. Oscar Temaru, et avec le soutien de plusieurs pays de l'environnement régional du Pacifique Sud.

La réinscription de la Polynésie française sur la liste des territoires « non autonomes »

Communément appelé « Comité spécial des Vingt-Quatre », ce comité créé en 1961 par l'assemblée générale des Nations Unies se réunit chaque année pour revoir et mettre à jour la liste des territoires concernés par la Déclaration sur la décolonisation, issue de la résolution de l'assemblée générale n° 1514 du 14 décembre 1960.

Il entend des représentants de ces territoires, dépêche des missions dans les territoires et organise des séminaires sur la situation de leur système politique, social, économique et éducatif. Désormais, outre les représentants indépendantistes, les élus autonomistes se rendent aux sessions du comité considérant qu'il leur appartient de faire valoir un point de vue différent. Le comité dresse ainsi un bilan annuel de la situation des 16 territoires dits « non autonomes » de la liste établie en 1946. À ce titre, il formule chaque année des recommandations relatives à la diffusion d'informations en vue de mobiliser l'opinion publique en faveur du processus de décolonisation.

Alors qu'en décembre 1986 la Nouvelle-Calédonie a été réinscrite, après 36 ans d'absence, sur la liste des territoires à décoloniser, la Polynésie française a été inscrite, pour sa part, par une résolution de l'assemblée générale du 17 mai 2013 à la demande de pays de la région, malgré l'opposition de la France considérée comme une « *puissance administrante* ». Cette démarche avait attisé les oppositions locales autour de l'avenir institutionnel de cette collectivité d'outre-mer. Par l'adoption régulière de résolutions, l'assemblée générale des Nations Unies réaffirme le droit inaliénable du peuple de la Polynésie française à l'autodétermination alors que, comme le fait valoir le gouvernement actuel de la Polynésie française, l'autonomie est privilégiée par une large majorité de la population locale.

2. La fin du cycle de l'instabilité institutionnelle

L'instabilité gouvernementale, à compter de l'élection de l'assemblée de la Polynésie française le 23 mai 2004 et de l'élection partielle du 13 février 2005, a fortement fragilisé les institutions polynésiennes.

Comme cela a été indiqué, la Polynésie française a vu se succéder onze gouvernements en sept ans. Cette situation a conduit à plusieurs modifications du statut de 2004 destinées à stabiliser les institutions locales,

les plus notables ayant résulté des lois organiques du 7 décembre 2007 et du 1^{er} août 2011.

Ces modifications ont consisté à prévoir, outre la définition d'un nouveau mode de scrutin pour l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française et l'encadrement des conditions d'adoption par cette dernière d'une motion de défiance lui permettant de renverser le président et le gouvernement de la Polynésie française : l'élection du président de la Polynésie française à trois tours, le troisième tour voyant s'affronter les deux seuls candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix lors du second tour, l'élection du président de l'assemblée de la Polynésie française pour la durée de son mandat, l'instauration d'une procédure de « 49-3 » budgétaire, la limitation du nombre des ministres et des collaborateurs de cabinet ou encore le plafonnement des indemnités des élus et de la durée de versement d'indemnités après la cessation des fonctions gouvernementales (trois mois).

Lors de leur rencontre avec les membres du gouvernement polynésien, M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, a indiqué à vos rapporteurs que son gouvernement portait une appréciation globalement positive sur le statut actuel d'autonomie et approuvait les grands équilibres présidant à la répartition des compétences entre la collectivité, les communes et l'État, au régime électoral de l'assemblée de la Polynésie française ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des institutions polynésiennes. La plupart des personnes rencontrées par les membres de la délégation de votre commission ont exprimé la même appréciation, certaines soulignant l'importance du retour de la stabilité gouvernementale pour l'image de la Polynésie française et son attractivité pour les investisseurs français et étrangers.

À cet égard, les prochaines élections territoriales, au printemps 2018, en vue du renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française constitueront un nouveau test pour la stabilité institutionnelle des institutions polynésiennes.

3. Une révision technique du statut d'autonomie

À l'unisson de plusieurs responsables politiques, le président Édouard Fritch a appelé de ses vœux une pause statutaire, sous réserve d'ajustements. Selon lui, « *le statut n'a même pas encore été entièrement exploité* ».

Le gouvernement polynésien a engagé une réflexion approfondie afin de proposer la correction de quelques imperfections. Les résultats de ce travail d'analyse et les propositions en vue de la révision du statut d'autonomie ont été présentés à la délégation par les membres du gouvernement polynésien. Ces préconisations auraient dû être reprises, pour partie, au sein d'un projet de loi organique, en préparation en 2016 mais qui

n'a pas été déposé sur le bureau du Sénat avant la fin de la précédente législature.

Vos rapporteurs ne peuvent qu'appeler de leurs vœux l'examen prochain d'un texte de loi organique permettant au Parlement d'examiner des modifications qui concourraient à une modernisation du statut, comme la réforme du régime contentieux des lois du pays non fiscales, la dématérialisation accrue de l'administration polynésienne ou la clarification des compétences de la collectivité.

Comme ils l'ont indiqué devant les représentants du gouvernement polynésien, ils n'excluent pas le dépôt d'une proposition de loi organique si le Gouvernement ne parvenait pas à élaborer et déposer rapidement sur le bureau du Sénat un projet de loi organique permettant de réaliser les quelques ajustements nécessaires à la modernisation du statut de la Polynésie française.

4. Les archipels en quête de statut : le cas emblématique des îles Marquises

La modernisation du cadre statutaire de la Polynésie française pose inévitablement la question de la place laissée aux archipels face à la collectivité polynésienne.

La distance entre les îles Marquises et Tahiti, siège des administrations de l'État et de la collectivité, avec les difficultés induites pour la population, a conduit les élus de l'archipel marquisien à souhaiter depuis plusieurs années la création d'un statut particulier aux îles Marquises, leur permettant de se détacher du reste de la Polynésie française en vue d'une « départementalisation ». Cette revendication est renforcée par l'identité propre revendiquée par les habitants de l'archipel.

Si ce vœu paraît en l'état difficile à exaucer, il témoigne de la problématique, déjà ancienne, du traitement politique et administratif d'une collectivité aussi étendue en superficie. Par comparaison, la Nouvelle-Calédonie compte trois provinces, alors que la Polynésie française ne dispose d'aucun niveau intermédiaire d'administration entre le pays et les communes.

En 1990, un article 89 *bis* avait été inséré dans la loi statutaire du 6 septembre 1984 afin de créer des conseils d'archipel dotés d'un rôle consultatif. Composés des membres de l'assemblée territoriale et des maires élus des îles de chaque archipel, ces conseils devaient élire chaque année leur président en leur sein. Ils devaient être obligatoirement consultés par le président du gouvernement sur les plans de développement et sur les contrats de plan, sur les mesures générales prises pour leur application ainsi que sur les dessertes maritimes et aériennes les concernant. Ils pouvaient émettre des avis dans le domaine économique, social ou culturel intéressant

chaque archipel (carte scolaire, emploi et formation professionnelle, développement des langues et des cultures locales, *etc.*)

Cependant, les conseils d'archipel n'ont finalement pas été créés, faute pour l'assemblée territoriale d'avoir adopté une délibération relative à leur organisation et à leur fonctionnement. Tirant les conséquences de cet échec, la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française y a mis fin sans prévoir un autre dispositif destiné à assurer une représentation spécifique aux archipels dans le système institutionnel polynésien.

Pour répondre à cette problématique marquisienne, nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat avaient, à la suite de leur déplacement sur place en 2008, plaidé en faveur du développement d'une intercommunalité rassemblant les huit communes de l'archipel. Ils n'avaient cependant pas sous-estimé les difficultés d'une telle solution, en soulignant que les compétences communales traditionnellement transférées à un établissement public de coopération communale (EPCI) ne relevaient pas, en Polynésie française, des communes mais du pays. La construction de l'intercommunalité requiert donc préalablement le transfert, par l'adoption d'une loi du pays, de certaines compétences (urbanisme, aide sociale, intervention économique, culture, *etc.*) de la collectivité vers les communes polynésiennes, comme le permet le statut actuel.

La communauté de communes des îles Marquises (CODIM) a ainsi été le premier EPCI à fiscalité propre créé en Polynésie française. Afin de permettre son essor, l'assemblée de la Polynésie française a même adopté, le 6 juillet 2010, une loi du pays donnant la possibilité à la CODIM d'intervenir dans deux domaines relevant normalement des compétences obligatoires de la communauté de communes.

Si la CODIM est une communauté de communes adaptée au contexte polynésien et a été saluée comme positive à sa création, le rapport de gestion de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française rendu public en mars 2017 a néanmoins dressé un bilan en demi-teinte de cette structure intercommunale.

Synthèse des observations de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française sur la communauté de communes des îles Marquises (CODIM)

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la communauté de communes des îles Marquises (CODIM), de 2010 à 2015. Sur le plan financier, bien que quelques manquements aient été constatés depuis sa création, la CODIM a globalement maîtrisé ses charges.

Cependant, le bilan de la CODIM apparaît mitigé pour la chambre territoriale des comptes. En effet, du fait de la distance géographique, l'intercommunalité semble plus difficilement développable dans les archipels. La seule intercommunalité viable selon elle est celle de Papeete. Les communes n'ont pas de ressources fiscales propres et une intercommunalité ne fonctionne que sur la même île.

Dans son rapport d'observations définitives, la chambre a également relevé plusieurs difficultés liées au périmètre d'activité de la CODIM.

La CODIM a ainsi mené l'ensemble des études prévues dans ce périmètre, qu'il s'agisse du projet de développement économique (2012-2027), finalisé en décembre 2012, ou d'études dans le domaine de l'action culturelle et sportive.

Par ailleurs, la CODIM paraît avoir atteint une phase qui appelle une nouvelle définition de ses compétences. En raison de son statut, elle ne peut entreprendre des actions que dans ses domaines limités de compétence. Elle n'a ainsi ni la compétence, ni d'ailleurs les ressources financières, pour réaliser les équipements structurants nécessaires au développement des îles Marquises.

Le *statu quo* risquerait, selon la chambre territoriale des comptes, de conduire à des dépenses excessives, voire inutiles. En conséquence, la chambre formule une série de recommandations, appelant notamment à négocier avec la Polynésie française un nouveau périmètre d'activités et de nouveaux financements dans le cadre d'une nouvelle loi de pays. Elle exhorte aussi à maîtriser les dépenses de réception de la CODIM, par exemple en restreignant les participations aux congrès et aux voyages d'études en dehors de la Polynésie française ou en mutualisant davantage de moyens, notamment humains, avec ses communes membres.

II. L'ÉTAT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE : DE FORTES ATTENTES DE LA POPULATION

Malgré le haut degré d'autonomie dont bénéficie la Polynésie française, l'État conserve la responsabilité des missions régaliennes sur le territoire.

L'histoire récente de la Polynésie française a été marquée par la présence militaire en raison des essais nucléaires qui y ont été conduits jusqu'en 1996. Lors de son déplacement, la délégation de votre commission a pu recueillir des témoignages et observer des traces de ce passé polynésien,

notamment en se rendant devant les monuments érigés en mémoire des personnes de tous les archipels ayant succombé aux conséquences sanitaires des essais atmosphériques après avoir travaillé dans la zone où ils ont eu lieu.

L'arrêt des essais nucléaires n'en a pas moins induit un défi majeur pour la reconversion économique de la Polynésie française, en raison de la disparition de présence sur son sol d'effectifs importants de l'armée française qui contribuaient à stimuler l'économie locale.

L'État maintient également un soutien financier et technique pour des actions conduites par la Polynésie française et les communes dans leurs domaines de compétences.

Sur le plan financier, les dépenses annuelles de l'État en Polynésie française représentent 180 milliards de francs Pacifique, soit 1,5 milliard d'euros, ce qui revient à une dépense de 5 300 € par polynésien et par an. L'autonomie de la Polynésie française ne se traduit donc pas par un désengagement de l'État à l'égard des Polynésiens.

Lors de son entretien avec les membres de la délégation de votre commission, M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, a toutefois jugé cet accompagnement insuffisant pour permettre à la collectivité de la Polynésie française de s'approprier et d'exercer pleinement les importantes compétences que l'État lui a transférées, sans pour autant souhaiter que l'État reprenne directement certaines d'entre elles.

A. LES MISSIONS RÉGALIENNES DE L'ÉTAT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Une politique de sécurité conjointe entre l'État et le pays

La conduite des différentes politiques de sécurité implique une coopération de l'État et de la collectivité de la Polynésie française, en raison du partage de compétences prévu par le statut de 2004.

La prévention de la délinquance en Polynésie française a été facilitée par la création, en 2016, d'un conseil de prévention de la délinquance réunissant le gouvernement de la Polynésie française et les services de l'État, pour coordonner les actions de prévention, les moyens humains et financiers ainsi que les évolutions réglementaires.

La création de cette instance inédite sur le territoire polynésien a fait suite aux évolutions de la délinquance, marquées notamment par une hausse préoccupante des violences intrafamiliales. En revanche, la Polynésie française ne connaît pas certains phénomènes de violence tels que les violences urbaines ou le crime organisé.

Le bilan de la délinquance en Polynésie française

En Polynésie française, la délinquance reste contenue, au regard du volume des faits constatés, avec de très bons taux d'élucidation des forces de l'ordre et une réponse pénale adaptée.

Si les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) sont en 2016 en baisse de 3,9 % par rapport à 2015, les faits constatés de violences ont doublé au cours des dix dernières années, leur nombre annuel s'élevant à 2 500 depuis 2013.

Les violences intrafamiliales restent très préoccupantes en volume, avec néanmoins un taux d'élucidation plus élevé qu'en métropole. Les homicides et coups et blessures suivis de mort restent des faits rares : 5 faits ont été recensés en 2016, tous « non crapuleux ».

Les atteintes aux biens (AAB) sont en baisse de 9,1% par rapport à 2015. Elles oscillent entre 5 000 et 7 000 faits sur les dix dernières années. Le taux de 24,51 AAB pour 1 000 habitants reste largement inférieur au taux national de 33,79. En l'absence de délinquance organisée et de phénomènes de vols à main armée, les AAB sont constituées principalement de vols sans violence.

Les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) sont en baisse de 7,2 % par rapport à 2015, après une augmentation quasi-constante ces 10 dernières années, passant de moins de 1 000 faits en 2007 à plus de 2 500 faits en 2014.

Les mineurs représentent également plus de 10 % des auteurs de violences, plus de 21% des auteurs de violences sexuelles et plus de 34 % des auteurs d'atteintes aux biens. La part des mineurs mis en cause évolue à la hausse ces dernières années.

La dotation du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) annuellement allouée au haut-commissariat de la République en Polynésie française reste faible, avec un montant de l'ordre de 160 000 euros.

a) La répartition des forces de sécurité en Polynésie française

Outre les polices municipales présentes particulièrement dans les archipels, les forces de sécurité reposent en Polynésie française sur la police nationale et la gendarmerie nationale.

La police nationale est compétente pour les communes de Papeete et Pirae, le reste du territoire polynésien relevant de la compétence de la gendarmerie nationale. Si le directeur de la sécurité publique a fait part à vos rapporteurs d'une possible extension de la zone confiée à la police nationale aux communes de Faa'a et Punaauia de façon à placer l'ensemble de l'agglomération de Papeete sous la compétence de la police nationale, aucun indice n'indique que ce projet soit, à ce stade, à l'étude des autorités centrales.

L'effectif de la gendarmerie nationale se répartit au sein du vaste territoire de la Polynésie française entre 8 casernes à Tahiti et 15 dans les archipels. Le maintien de l'ordre est assuré par les unités de gendarmerie mobile, en l'absence de compagnie républicaine de sécurité (CRS) dans les collectivités ultramarines. Ainsi, au sein des brigades de gendarmerie, 120 militaires servent sur l'île de Tahiti et 75 sur les autres îles. La gendarmerie nationale peut également s'appuyer sur environ 70 réservistes opérationnels.

L'effectif des brigades de gendarmerie est traditionnellement complété par des renforts permanents de gendarmes mobiles mais certaines unités ne comptent au final que deux ou trois sous-officiers. Comme le relevait le commandant de la gendarmerie en Polynésie française, « *la distance est paralysante* ». Ainsi, pour les besoins du maintien de l'ordre à Papeete, la reformation en un temps rapide de l'escadron de gendarmerie dont l'effectif est réparti dans les différentes unités de la gendarmerie départementale s'avère impossible.

Le commandant de la gendarmerie en Polynésie française a alerté vos rapporteurs sur la faiblesse du dispositif depuis la perte d'un escadron sur place sur les deux auparavant présents. Ce nouveau format a conduit à une « *perte d'initiative des unités du fait des missions quotidiennes* » ainsi qu'à l'abandon de certaines tâches (actions en matière de sécurité routière, remise de pièces et de convocations, etc.).

Les militaires de la gendarmerie exercent, outre une part importante de la prévention, des missions atypiques dans les îles. À titre d'illustration, ils peuvent dresser certains actes notariés ou organiser l'examen de la capacité de conduire, composé d'épreuves théorique et pratique, qui permet, selon la réglementation locale, de conduire un véhicule mais, à la différence du permis de conduire, uniquement sur le territoire de l'île sur laquelle elle est délivrée.

Si la quasi-totalité des fonctionnaires de la police nationale sont d'origine polynésienne, cette proportion n'atteint pas la moitié des effectifs de la gendarmerie nationale. Cette différence s'explique essentiellement par les différences de recrutement et d'évolution de carrière au sein des deux directions générales.

b) Des moyens disparates en matière de sécurité civile

Le risque de cyclones et de tempêtes tropicales fortes est élevé en Polynésie française, puisque le territoire en a connu plus d'une cinquantaine depuis 1831. Le risque de tsunami est également réel.

Les inondations et glissements de terrain liés aux pluies intenses ou aux cyclones surviennent fréquemment au cours de l'été austral. Les 21 et 22 janvier 2017, des précipitations abondantes sur l'ouest de Tahiti, les plus importantes depuis cinquante ans, ont ainsi provoqué d'importantes

inondations qui ont détruit plusieurs dizaines d'habitations et de commerces et endommagé des kilomètres de voies et de réseaux.

La direction de la défense et de la protection civile du haut-commissariat de la République commande et coordonne les secours en cas d'événements majeurs. Elle prépare la réponse opérationnelle au travers d'un travail de planification et d'organisation d'exercices dans le cadre du dispositif ORSEC. Elle accompagne les élus dans leurs obligations en matière de sécurité civile, notamment pour l'alerte aux populations en cas de risque de cyclones ou de tsunamis. Elle assure le fonctionnement et l'entretien du réseau des sirènes d'alerte, déclenchées par voie satellitaire.

Toutefois, la réponse de sécurité civile en Polynésie française continue de reposer majoritairement sur les pouvoirs de police des maires. La gestion des risques courants (incendie et secours aux personnes) s'effectue par les centres de secours communaux dont les capacités opérationnelles sont très disparates.

L'absence de service territorial d'incendie et de secours à l'échelle de la collectivité empêche l'homogénéisation des procédures d'intervention et d'alerte. Seules 26 sur 48 communes disposent d'un centre d'incendie et de secours et il n'existe pas d'outil de gestion unifié des ressources ni de centre de traitement des appels d'urgence en dehors de l'île de Tahiti.

2. La situation des établissements pénitentiaires

Compte tenu de l'éloignement géographique, la Polynésie française compte plusieurs établissements pénitentiaires aux situations fortement contrastées :

- le centre pénitentiaire de Nuutania à Faa'a, sur l'île de Tahiti, qui compte 171 places ;

- la maison d'arrêt de Taiohae, aux îles Marquises, qui compte 5 places ;

- la maison d'arrêt d'Uturoa à Raiatea, dans les îles Sous-le-Vent qui compte 20 places.

Ces deux dernières structures, de petite taille, n'accueillent qu'un nombre limité de détenus, dans de bonnes conditions car l'éloignement et l'isolement de ces établissements permettent des adaptations aux conditions ordinaires de détention. À l'inverse, le centre pénitentiaire de Nuutania est en proie à une situation préoccupante.

Établissement pénitentiaire	Année	Personnes détenues	Taux d'occupation
<i>Maison d'arrêt de Taiohae</i>	2013	-	-
	2014	-	-
	2015	-	-
	1 ^{er} sem 2016	3	60,0 %
<i>Maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea</i>	2013	-	-
	2014	-	-
	2015	-	-
	1 ^{er} sem 2016	14	70,0 %
<i>Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania</i>	2013	245	220,7 %
	2014	255	229,7 %
	2015	232	209,0 %
	1 ^{er} sem 2016	226	203,6 %

En 2013, notre ancien collègue Christian Cointat relevait que « *le centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania [connaît] des situations alarmantes en termes de surpopulation carcérale et de conditions de détention* » avec un taux d'occupation de 254 % à Papeete. Au 1^{er} août 2012, c'étaient ainsi 419 détenus qui occupaient 165 places à Faa'a. Cette question avait été un sujet d'alarme pour la précédente délégation de votre commission en 2008.

Pour remédier à cette situation, un nouvel établissement de 410 places a été construit à Papeari, sur l'île de Tahiti : les travaux ont débuté en juillet 2013, malgré une forte opposition initiale de la population locale, et ont pris fin en 2016, pour un coût de près de 118 millions d'euros. Les investissements ont porté sur la construction de deux quartiers hommes, implantés à des niveaux différents sur le site.

La mise en service de cet établissement pénitentiaire au début de l'année 2017 a conduit à une hausse de + 7,7 % des effectifs, particulièrement de la filière d'encadrement, de l'administration pénitentiaire en Polynésie française.

Quelques jours avant son inauguration par le garde des sceaux, ministre de la justice, M. Jean-Jacques Urvoas, le 20 mars 2017, la délégation de votre commission a pu s'y rendre et constater avec satisfaction la nette amélioration des conditions de détention en comparaison avec celles du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania dans lequel elle s'est également rendue.

L'ouverture de cet établissement répondant aux standards modernes, avec notamment une unité médicalisée, ne résoudra pas cependant l'ensemble des difficultés. Sa situation géographique, à plus d'une heure du siège des juridictions judiciaires en centre-ville de Papeete, rend nécessaire le maintien de l'ancienne implantation de Faa'a Nuutania, plus favorable aux extractions judiciaires, qui est appelée à connaître une rénovation. De même, son éloignement de l'agglomération de Papeete et de

l'aéroport rendra plus délicat le maintien des liens familiaux, à travers les visites. Par ailleurs, ce nouvel établissement n'accueillera pas de détenues féminines, faute de quartier pour femmes, ce que vos rapporteurs ont vivement regretté sur place et à leur retour sans qu'une réponse convaincante à cette différence de traitement avec les hommes ait été apportée.

B. LA « DETTE NUCLÉAIRE » DE LA NATION À L'ÉGARD DES POLYNÉSIENS

Le Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) a été créé le 1^{er} juillet 1963 pour réaliser les essais de la bombe H.

Entre 1966 et 1974, 41 essais nucléaires aériens ont été réalisés puis 141 essais souterrains entre 1975 et 1992, ce qui a permis de limiter l'impact sur l'environnement mais entraîné un risque de glissement des flancs coralliens des atolls.

En 1995, M. Jacques Chirac, Président de la République, a décidé le lancement d'une dernière campagne de 6 tirs qui ont permis à la France d'enregistrer les données nécessaires à la mise au point d'une simulation. L'annonce de la reprise de ces essais a donné lieu à des violences urbaines en Polynésie française et au saccage de l'aéroport de Tahiti. Le 23 février 1996, le Président de la République a annoncé la fermeture définitive des sites d'expérimentation après 210 essais, dont 193 en Polynésie française.

Les atolls de Mururoa et Fangataufa avaient été cédés à l'État par l'assemblée territoriale en 1964, pour les besoins des essais nucléaires, avec une clause prévoyant leur rétrocession gratuite au domaine du territoire en cas de cessation des activités du CEP. Aujourd'hui encore, ce dernier y maintient une activité, malgré la fin des essais nucléaires en 1996. Les atolls sont donc classés « *installations et activités nucléaires intéressant la défense* », en application de l'article L. 1333-15 du code de la défense.

Réclamée par l'assemblée de la Polynésie française, avec notamment l'adoption d'une résolution du 28 novembre 2014 relative à l'indemnisation du préjudice écologique causé aux sites nucléaires de Mururoa et Fangataufa la rétrocession des deux atolls au domaine public de la Polynésie française reste exclue par l'État, même à long terme. En effet, en application de ses engagements internationaux en matière de non-prolifération des armes nucléaires, la France est tenue de surveiller les matières nucléaires présentes dans les sédiments du lagon afin d'éviter leur diffusion¹.

¹ Cette surveillance est une obligation imposée par le traité de non-prolifération des armes nucléaires.

1. Le soutien financier de l'État en compensation de la baisse d'activité économique

Des dispositifs financiers ont été prévus, dès le 25 juillet 1996, pour compenser les conséquences de l'arrêt des essais nucléaires et aider la reconversion de l'économie polynésienne.

Un fonds de reconversion de la Polynésie française (FREPF) a ainsi été mis en place avant d'être transformé, en 2002, en une dotation globale de développement économique (DGDE). La DGDE a été refondue par l'article 168 de la loi de finances pour 2011 qui lui a substitué trois dotations. La plus importante est la dotation globale d'autonomie (DGA) qui reste libre d'emploi, comme l'essentiel de la DGDE, pour la Polynésie française.

La DGA constitue la traduction budgétaire de la « dette nucléaire » de la Nation envers la Polynésie française, cette dernière percevant ainsi une compensation pour « l'après nucléaire ».

Dans le cadre de la loi de finances pour 2017, le Gouvernement a concrétisé l'engagement de « sanctuariser » la DGA pris par le chef de l'État le 22 février 2016 lors de son déplacement en Polynésie française. Il a ainsi été décidé de fixer le montant de la DGA à son niveau de 2011 et de le maintenir pour les années à venir, après des années de baisse résultant de l'indexation partielle de la DGA, à compter de 2012, sur le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le montant de la DGA est désormais fixé à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales à 90 552 000 euros avec une évolution garantie comme celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF). À terme, les engagements de l'État devraient conduire à consacrer cette « sanctuarisation » au niveau de la loi organique en compensation de la « dette nucléaire » contractée à l'égard des Polynésiens.

2. L'indemnisation et le suivi médical des victimes des essais nucléaires

La loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite loi « Morin », visait à reconnaître l'existence des maladies radio-induites contractées par les personnes exposées aux essais et à faciliter leur indemnisation.

Depuis 2007, un Centre médical de suivi (CMS), dont le fonctionnement est assuré par l'État pour le personnel et la Polynésie française pour le matériel, assure gratuitement le suivi médical des anciens travailleurs des sites d'expérimentation. Il a traité 62 des 84 demandes d'indemnisation adressées au comité d'indemnisation des essais nucléaires (CIVEN) depuis la Polynésie française pour des personnes qu'il suit

directement. Les autres dossiers ont été constitués par les patients eux-mêmes ou avec l'appui des associations.

Le 18 septembre 2013, nos anciens collègues Corinne Bouchoux et Jean-Claude Lenoir ont dressé un bilan contrasté de cette législation, au nom de la commission sénatoriale d'application des lois. Ils ont relevé une mise en œuvre rapide, sur le plan réglementaire, mais constaté une « *application poussive* » compte tenu du faible nombre de demandes d'indemnisation formulées et de personnes indemnisées.

Un bilan en demi-teinte de l'indemnisation

La loi du 5 janvier 2010 a créé un dispositif qui se veut juste, équilibré et rigoureux. Elle a mis en place des critères de temps, de lieu et de maladie qui, lorsqu'ils sont réunis, induisent de fait une présomption de causalité. Celle-ci peut toutefois être renversée si, considérant les conditions d'exposition, le lien peut être considéré comme « négligeable ».

Les mesures d'application de la loi, définissant les critères et créant les structures nécessaires au traitement des demandes d'indemnisation, ont été publiées dans un délai court, puisque la loi était totalement applicable six mois après sa promulgation.

Néanmoins, dans les faits, la loi ne produit pas ses effets : très peu de dossiers sont déposés et la plupart des demandes sont rejetées par le comité d'indemnisation. Celui-ci connaît des difficultés qui affectent son fonctionnement. La présomption de causalité, au cœur du dispositif, se révèle être un nid à contentieux et les décisions de rejet sont portées devant le juge administratif. Enfin, conséquence du peu d'indemnisations accordées, les crédits affectés à l'indemnisation sont sous-consommés.

Source : rapport d'information n° 856 (2012-2013) de Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir - 18 septembre 2013

La loi du 18 décembre 2013 a fait du CIVEN une autorité administrative indépendante, sans modifier les règles d'indemnisation.

En dépit de ces modifications, seules 42 personnes avaient été indemnisées au 31 décembre 2016, dont 13 en Polynésie française.

Il existe une présomption de causalité entre le développement d'une maladie ultérieure et la présence d'une personne sur un territoire et une période mentionnés par la loi, soit :

- entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 dans les atolls de Mururoa et Fangataufa, ou entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974 dans des zones exposées de Polynésie française ;

- entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 dans certaines zones de l'atoll de Hao ;

- entre le 19 juillet 1974 et le 31 décembre 1974 dans certaines zones de l'île de Tahiti.

Cette présomption peut être renversée par la notion de « risque négligeable ». Les associations de victimes (*Moruroa e Tatou, Tamarii e Tatou, 193*) estimaient avant la modification de la loi en 2017 que la méthode de calcul du taux de probabilité que le cancer fût la conséquence de l'exposition au regard des relevés dosimétriques, ne suffisait pas à apprécier les conditions d'exposition du demandeur. Le CIVEN considérait quant à lui que ce calcul prenait en compte d'autres éléments comme l'âge, le sexe, la nature de l'exposition, et permettait d'obtenir une probabilité de causalité avantageuse pour le demandeur. Le tribunal administratif de Papeete, dans une décision du 9 février 2016, a annulé plusieurs décisions de refus d'indemnisation.

Lors de son déplacement à Papeete en février 2016, le Président de la République de l'époque, M. François Hollande, a reconnu que « *les essais nucléaires ont eu des conséquences sanitaires et un impact environnemental* ». Pour tourner symboliquement la « page du nucléaire », il a annoncé, outre la sanctuarisation de la DGA, une aide de 6 millions d'euros au Centre hospitalier de la Polynésie française (CHPF), l'affectation de trois médecins internes supplémentaires et la création d'un institut de mémoire et d'archives en coopération avec la Polynésie française.

Initialement, était envisagée, en complément, une modification réglementaire consistant à abaisser la probabilité d'imputabilité de 1 % à 0,3 %. Finalement, l'article 113 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, à la rédaction duquel le Sénat et notre collègue Lana Tetuanui ont largement contribué, a modifié l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français afin de supprimer l'exception liée au « risque négligeable ».

Dans un avis contentieux¹, le Conseil d'État a précisé la portée de cette modification : sous réserve de satisfaire aux conditions de temps, de lieu et de pathologie prévues par la loi, le demandeur bénéficie de la présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie. Cette présomption n'est pas irréfragable mais elle ne peut être renversée que si l'administration établit que la pathologie de l'intéressé résulte exclusivement d'une cause étrangère à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements.

¹ Sur renvoi de la cour administrative d'appel de Bordeaux, le Conseil d'État a rendu l'avis contentieux n° 409777 le 28 juin 2017.

Cette évolution législative devrait faciliter l'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie française, pour un coût budgétaire incertain mais potentiellement élevé. Le bénéfice de la mesure a été largement étendu puisque le CIVEN a pour mission de réexaminer l'ensemble des demandes d'indemnisation ayant fait l'objet d'une décision de rejet de la part du ministre ou du comité, s'il estime que l'entrée en vigueur de cette loi est susceptible de justifier l'abrogation de la décision. De surcroît, les victimes ou leurs ayants droit peuvent, dans les douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017, présenter au CIVEN une nouvelle demande d'indemnisation.

Une commission, composée de parlementaires et de personnalités qualifiées, doit se mettre en place afin de s'assurer que le dispositif d'indemnisation ne bénéficie qu'aux personnes effectivement exposées aux rayons ionisants. La composition de cette commission a été précisée en novembre 2017 avec trois députés, trois sénateurs et six personnalités qualifiées en cours de désignation¹.

III. LES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : DES ACTEURS DYNAMIQUES AUX MOYENS LIMITÉS

À l'exception du pays - le « fenua » -, la Polynésie française ne compte qu'une seule autre catégorie de collectivités territoriales : les communes. Ces dernières sont de création récente puisqu'elles procèdent de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française. Auparavant, seules quatre communes « historiques » existaient : Papeete, créée en 1890, Uturoa en 1931, Faa'a et Pirae en 1965.

M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, a renoué le dialogue avec les communes alors que, selon plusieurs élus rencontrés par les membres de la délégation de votre commission, l'un de ses prédécesseurs, notre ancien collègue Gaston Flosse, les renvoyait systématiquement vers l'État au motif qu'il s'agissait de collectivités territoriales de droit commun.

Si les communes polynésiennes connaissent, pour l'essentiel, les mêmes règles d'élection, d'organisation et de fonctionnement que leurs homologues métropolitaines, elles présentent néanmoins plusieurs particularités notables quant à leurs compétences et leurs finances.

Cette singularité conduit régulièrement à remettre en cause l'application du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française au nom de leur spécificité. Aussi les représentants du

¹ Décret n° 2017-1592 du 21 novembre 2017 relatif à la commission prévue à l'article 113 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

syndicat de promotion des communes de Polynésie française ont-ils fait part à vos rapporteurs de leur souhait d'un code spécifique, davantage soucieux des particularités locales, sur le modèle du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'application du code général des collectivités territoriales en Polynésie française

Lors de la création des communes polynésiennes, en 1971, leur régime juridique a été codifié au sein de parties spécifiques du code des communes, alors en vigueur sur l'ensemble du territoire national.

Quand le code général des collectivités territoriales (CGCT) est entré en vigueur, en 1997, seules les dispositions du code des communes applicables aux communes polynésiennes ont été maintenues. Elles ont été introduites dans le CGCT, par voie d'ordonnance, en 2007.

Le régime des communes polynésiennes se caractérise par un renvoi aux dispositions de droit commun sous réserve des adaptations nécessaires. Le choix de cette technique, dite de l'écriture miroir, rend la lecture des dispositions applicables en Polynésie française particulièrement illisible car elle oblige à « reconstruire » le droit applicable en appliquant aux dispositions de droit commun celles qui les modifient et qui sont situées des dizaines de pages plus loin au sein du CGCT.

L'État s'est toutefois toujours montré réticent à la création d'un code des communes en Polynésie française, proposée dès 2013, au double motif que la définition du régime des communes polynésiennes relève de sa compétence exclusive et que ces collectivités restent des collectivités territoriales de la République soumises pour l'essentiel au droit commun.

Pour faciliter l'appréhension du droit applicable localement, les services du haut-commissariat éditent, outre des fiches pratiques, une version consolidée du CGCT dans sa version applicable.

Au-delà d'une « querelle » de codes, vos rapporteurs estiment que l'effort principal doit porter sur l'actualisation du droit applicable aux communes polynésiennes. Cet exercice a été accompli avec succès mais en partie seulement, avec l'adoption de la loi du 5 décembre 2016, à l'initiative de notre collègue Lana Tetuanui. L'intelligibilité du droit applicable localement pourrait être assurée, sans intervention législative, par la publication d'une version consolidée, régulièrement mise à jour, des textes applicables sous la forme d'un « code éditeur ».

A. UN ÉCHELON DE PROXIMITÉ IRREMPLAÇABLE

La commune, cellule de base de la démocratie locale, revêt une importance d'autant plus forte en Polynésie française qu'elle est située dans

un archipel éloigné de Tahiti. En Polynésie française, le « tavana » – le maire en tahitien – reste ainsi une figure respectée de la communauté.

1. Une dispersion communale à l'origine de fortes contraintes

Au cours de ces déplacements dans les archipels, vos rapporteurs ont pris la mesure des contraintes géographiques qui peuvent s'exercer au sein d'une même commune. Ainsi, l'île de Tikehau forme une commune associée qui fait partie de la commune de Rangiroa, dont le chef-lieu est situé sur l'île éponyme dans l'archipel des Tuamotu.

Autre illustration, la commune de Fangatau est située dans l'archipel des Tuamotu-Gambier, à 975 kilomètres de Tahiti. Cette commune comprend près de 300 habitants, répartis sur deux atolls distants de 90 kilomètres, qui constituent chacun une commune associée : Fangatau, chef-lieu de la commune, et Fakahina. De même, plusieurs communes associées ne sont reliées que par des liaisons maritimes, que ce soit la commune associée de Makatea à 110 kilomètres de Rangiroa, le chef-lieu communal, ou la commune associée de Hereheretue à 430 kilomètres de Hao, également chef-lieu.

Cet éclatement communal, particulièrement dans les atolls, soulève des difficultés concrètes pour l'exercice de leur mandat par les élus locaux. Lors de leur déplacement, les membres de la délégation de votre commission ont pu en percevoir un exemple frappant avec la période alors ouverte de « parrainage » en vue de soutenir un candidat à l'élection du Président de la République. Cet exercice, aisé pour les élus locaux en métropole, nécessite un déploiement d'énergie sans commune mesure en Polynésie française. Il impose, par exemple, au maire délégué de Tikehau de se rendre sur l'île voisine, au siège de la mairie, pour faire apposer un cachet sur le formulaire qui lui est parvenu avant de l'adresser. Pour d'autres « parrains », la réception du formulaire de « parrainage » dans les derniers jours du délai dont il dispose pour le renvoyer au haut-commissariat de la République à Papeete rend, compte tenu du délai d'expédition par voie postale, incertaine son arrivée avant le terme légal.

2. L'importance des communes associées

Du fait de la création des communes et des contraintes géographiques, la Polynésie française a conservé le régime ancien des communes associées.

Au total, il existe toujours 98 communes associées au sein de 30 de 48 communes que compte ce territoire. La délégation de votre commission s'est rendue à Huahine qui compte en son sein 8 communes associées, disposant chacune de sa mairie, de son école et de sa cuisine centrale, que vos rapporteurs ont toutes visitées lors de leur venue sur l'île. Les communes

associées disposent d'une autonomie importante et restent, pour leurs habitants, un cadre de référence. Cet attachement s'est traduit par les propos de M. Marcelin Lisan, maire de Huahine, lors de son accueil devant le conseil municipal réuni : « *nous défendons l'existence des communes associées malgré les difficultés* ».

Le cadre juridique des communes associées en Polynésie française

Les communes associées en Polynésie française ont généralement pris la suite de districts et de circonscriptions administratives antérieurs.

À la différence de la quasi-totalité du territoire national, ni la réforme de 2010 prévoyant la création de communes déléguées en remplacement des communes associées, ni la faculté de créer des communes nouvelles depuis 2014 n'ont été rendues applicables en Polynésie française. Dès lors, les communes associées de ce territoire sont encore régies par le droit antérieur à la réforme de 2010, issu de la loi dite « Marcellin » de 1971.

Sur le plan juridique, ces communes associées bénéficient en effet d'une autonomie relativement importante dans la mesure où :

- elles constituent une section électorale de plein droit ;
- elles disposent d'un maire délégué choisi par le conseil municipal parmi les conseillers élus dans la section correspondante ;
- le maire délégué remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire.

L'existence de ces communes associées a conduit à fixer un mode de scrutin spécifique qui, tout en étendant les règles applicables en métropole – parité des candidatures, répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne après octroi d'une prime majoritaire, etc. –, s'adapte localement. Il doit permettre de concilier deux impératifs : d'une part, dégager une majorité claire au niveau communal, fondée sur un programme exposé aux électeurs, d'autre part, maintenir le lien entre l'électeur et ses représentants au niveau de la commune associée.

L'extension en 2013, contre l'avis du Sénat, du mode de scrutin national sans mesure d'adaptation a conduit, en l'espace de trois ans, à de multiples interventions du législateur pour définir un mode de scrutin adapté aux spécificités locales, avec en dernier lieu la loi du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

L'évolution récente du mode de scrutin pour les élections municipales en Polynésie française

Le scrutin plurinominal majoritaire a perduré jusqu'en 2008 pour l'ensemble des communes polynésiennes avant l'introduction d'une part de représentation proportionnelle. Puis, les communes de 3 500 habitants et plus qui n'étaient pas composées de communes associées ont désigné leurs élus à la représentation proportionnelle. La loi du 13 mai 2013 a abaissé ce seuil à 1 000 habitants, toujours pour les seules communes ne comportant aucune commune associée.

Pour les communes comptant des communes associées, deux modes de scrutin pouvaient coexister au sein d'une même commune : le scrutin majoritaire dans les communes associées de moins de 1 000 habitants et le scrutin à la représentation proportionnelle dans les communes associées de 1 000 habitants et plus.

La loi du 15 novembre 2013 a permis de mettre fin à cette disparité selon le schéma suivant :

Scrutin à la représentation proportionnelle

Communes de 1 000 habitants et plus

Communes de 3 500 habitants
et plus composées de communes associées
dont chacune compte 1 000 habitants et plus

Scrutin majoritaire plurinominal

Communes de moins de
1 000 habitants

Communes de moins de
3 500 habitants composées de
communes associées

Communes de 3 500 habitants et
plus composées d'au moins une
commune associée de moins de
1 000 habitants

Malgré les corrections apportées, le mode de scrutin en Polynésie française demeure insatisfaisant pour la gestion municipale. Comme le relève l'exposé des motifs, il ne permet pas de dégager de majorité municipale stable, les sièges étant répartis en fonction des suffrages exprimés au niveau des différentes communes associées. Il peut ainsi donner lieu à des « unions de circonstances » qui aboutissent elles-mêmes à l'élection d'un maire délégué représentant la majorité municipale mais minoritaire au niveau de la commune associée.

Un nouveau mode de scrutin a été instauré par la loi du 5 décembre 2016, applicable à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Ainsi, lors du renouvellement général du conseil municipal, la liste arrivée en tête au premier ou au second tour disposerait d'une prime majoritaire représentant la moitié des sièges du conseil municipal. Les autres sièges seraient répartis entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Pour les communes comptant des communes associées, la répartition des sièges hors prime majoritaire s'effectuerait au niveau de la commune associée. En ce cas, les listes présentées comporteraient des candidats répartis par commune associée, avec l'obligation d'alterner un candidat de chaque sexe.

Il a également été mis fin à la liberté de choix pour le conseil municipal d'élire le maire délégué d'une commune associée. Jusqu'à présent, le conseil municipal pouvait choisir le maire délégué parmi l'ensemble des conseillers municipaux y compris au sein de la minorité des conseillers élus dans le cadre de la section électorale.

À la suite du renouvellement général des conseils municipaux en 2014, le choix de maires délégués parmi les membres des conseillers municipaux qui n'étaient pas inscrits sur la liste arrivée en tête au sein de la commune associée a provoqué des démissions collectives de conseillers de plusieurs communes associées. Lorsque le nombre de conseillers démissionnaires a excédé le tiers de l'effectif du conseil municipal, l'État a dû ainsi organiser des élections partielles, comme à Hitiaa O Te Ra et à Tairapu Ouest.

À compter de 2020, le choix du maire délégué devra se porter, en priorité, sur un membre de la liste arrivée en tête au sein de la commune associée et, à défaut, sur un membre élu dans le cadre de la commune associée, y compris sur une liste minoritaire. S'il était impossible de satisfaire ces critères, le maire délégué pourrait être librement choisi au sein du conseil municipal, cette hypothèse devant rester, par principe, rare.

À l'exception de quelques personnes ayant regretté la perte d'autonomie pour les communes associées qu'induit, selon elles, ce mode de scrutin, les interlocuteurs de la délégation lui ont globalement fait part, lors de son déplacement, de leur satisfaction à l'égard de l'équilibre retenu par la loi du 5 décembre 2016 en vue des élections municipales de mars 2020.

3. Une construction intercommunale balbutiante

L'ensemble du territoire de la Polynésie française est couvert par dix structures intercommunales, dont deux seulement sont à fiscalité propre : la communauté de communes des Marquises et celle de Hava'i. La Polynésie française a en effet été constamment exemptée de l'obligation d'établir un schéma de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Nom	Fixation du périmètre par arrêté du représentant de l'État	Adoption des statuts	Communes membres	Population
Communauté de communes des Marquises	27 mai 2010	20 septembre 2011	Fatu Hiva Hiva Oa Nuku Hiva Tahuata Ua Huka Ua Pou	8 632 habitants
Communauté de communes de Hava'i	14 septembre 2011	30 décembre 2011	Taputapuatea Tumaraa	8 335 habitants

La création récente, voici moins de cinquante ans, de la plupart des communes et les contraintes géographiques qui pèsent sur elles expliquent ce retard dans la construction intercommunale. S'ajoute à ces premières explications celle tenant à l'organisation interne des communes qui comptent en leur sein un nombre, parfois significatif, de communes associées, faisant ainsi apparaître l'échelon intercommunal comme un « troisième niveau » s'ajoutant aux deux précédents.

Au sein de l'agglomération constituée autour de Papeete, la construction intercommunale bute sur des oppositions politiques. Lors de sa rencontre avec les membres de la délégation de votre commission, M. Michel Buillard, maire de Papeete, a toutefois indiqué qu'un dialogue intercommunal s'initiait entre Papeete, Pirae et Arue pour partager le coût de fonctionnement de la station biologique. Cette démarche apparaît souhaitable au regard des charges de centralité supportées par Papeete et du risque d'équipements concurrents entre communes limitrophes.

Enfin, la constitution d'EPCI à fiscalité propre suppose des compétences et des recettes fiscales susceptibles d'être transférées par les communes. Or, sur ces deux aspects, les marges de manœuvre des communes polynésiennes sont historiquement réduites.

Comme le soulignait notre ancien collègue Christian Cointat en 2012 : « L'intercommunalité ne peut donc être qu'une solution partielle ou, à tout le moins, à long terme aux problèmes rencontrés par les communes polynésiennes ».

B. DES COMPÉTENCES COMMUNALES RÉDUITES

Les communes polynésiennes étaient, jusqu'en 2007, sous la tutelle administrative de l'État, avec un contrôle *a priori* de leurs décisions.

Ce système a pris fin lorsque le statut de collectivité territoriale de la République à part entière leur a été reconnu par la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Si l'exercice de leurs compétences relève désormais du droit commun, le périmètre de ces compétences demeure amoindri par rapport à celles des autres communes françaises, nombre d'entre elles étant exercées par la collectivité de la Polynésie française :

- la compétence de principe de la Polynésie française, affirmée par l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004, fait échec à la clause générale de compétence des communes polynésiennes ;

- les communes peuvent se voir déléguer par la Polynésie française certaines compétences limitativement prévues par le statut mais avec l'accord préalable de l'assemblée de la Polynésie française.

Les compétences des communes de la Polynésie française

Le I de l'article 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que les communes de la Polynésie française sont compétentes dans les matières suivantes :

1° Police municipale ;

2° Voirie communale ;

3° Cimetières ;

4° Transports communaux ;

5° Constructions, entretien et fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ;

6° Distribution d'eau potable, sans préjudice de la possibilité pour la Polynésie française de satisfaire ses propres besoins ;

7° Collecte et traitement des ordures ménagères ;

8° Collecte et traitement des déchets végétaux ;

9° Collecte et traitement des eaux usées.

Le II du même article prévoit un mécanisme de délégation de compétence de la Polynésie française vers les communes polynésiennes. Cette délégation a lieu dans les conditions définies par les lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française. Elle est subordonnée au transfert des moyens nécessaires à l'exercice des compétences. Enfin, elle ne peut intervenir que dans les matières suivantes :

- 1° Aides et interventions économiques ;
- 2° Aide sociale ;
- 3° Urbanisme ;
- 4° Culture et patrimoine local.

À ce jour, compte tenu des conditions posées par la loi organique, aucune délégation de compétence n'a été consentie par la Polynésie française.

Saisi par le tribunal administratif de la Polynésie française, à la suite d'une demande présentée par le président de la Polynésie française, le Conseil d'État¹ a rappelé que la clause générale de compétence, étendue aux communes de la Polynésie française en 2007, n'avait, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, qu'une portée relative. En Polynésie française, cette portée est encore amoindrie par le statut de la collectivité d'outre-mer. Le Conseil d'État en a déduit que la clause générale de compétence ne pouvait donc pas justifier que les communes interviennent dans des domaines de compétence réservés par la loi organique à la Polynésie française, y compris dans les quatre domaines que la Polynésie française pourrait déléguer dans le cadre de l'article 43 du statut. En résumé, « *de telles interventions ne peuvent avoir qu'un caractère subsidiaire* ».

Ainsi, les communes de Polynésie française n'exercent pas certaines compétences emblématiques du bloc communal en métropole : urbanisme, action sociale, *etc.* Au demeurant, l'échéance du transfert des compétences impliquant la mise en place de services publics environnementaux (eau, assainissement, déchets) a été, à nouveau en 2015, repoussée par la loi de 2020 à 2025.

En 2012, notre ancien collègue Christian Cointat résumait ainsi la situation : « *les élus municipaux ne peuvent pas toujours exercer les compétences qui sont confiées aux communes qu'ils dirigent, non par mauvaise volonté mais par manque de moyens, les plaçant ainsi dans une situation inextricable.* »

Le déplacement effectué par la délégation de votre commission au mois de février dernier permet à vos rapporteurs de corroborer ce constat et de témoigner des difficultés auxquelles les élus locaux sont confrontés pour la gestion des services publics de l'eau, de l'assainissement ou encore de la collecte et du traitement des déchets.

Les moyens limités des communes expliquent leur difficulté à exercer leurs compétences et fondent les réticences de la Polynésie française

¹ Avis n° 390576 du 24 novembre 2015.

à leur consentir des transferts supplémentaires. Pourtant, le déplacement de vos rapporteurs dans les communes des différents archipels les ont convaincus que les communes polynésiennes constituaient l'échelle pertinente pour conduire des projets et relancer avec dynamisme le développement des archipels, là où le pays pouvait paraître un niveau d'administration non seulement éloigné mais peu au fait des préoccupations locales. Vus de Papeete, certains projets pourtant indispensables localement peuvent sembler secondaires. L'intervention des administrations situées à Tahiti peut même, dans certains cas, paraître disproportionnée au regard de l'objet circonscrit du projet conduit.

Ces considérations plaident donc pour l'application du principe de subsidiarité et une forme de décentralisation interne du pays vers les communes qui ne doit cependant pas prendre la forme du transfert complet d'un bloc de compétences dont l'exercice par une commune seule se révélerait impossible. Actuellement, la logique binaire prévue par le statut d'autonomie – soit le pays est compétent, excluant l'intervention de la commune, soit la commune devient compétente, empêchant le pays de s'y intéresser – n'est pas adaptée à une situation où les communes ne revendiquent pas l'exercice total et exclusif de compétences du pays mais une participation à cet exercice.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment qu'une modification de la loi statutaire pourrait permettre aux communes d'exercer, à titre subsidiaire, des compétences transférables du pays sans pour autant que cette compétence leur échoit intégralement ni exclusivement.

Lors de sa rencontre avec vos rapporteurs, le président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch, s'est montré ouvert à une telle éventualité, en déclarant qu'il n'était pas opposé à ce que des communes exercent dans un souci de réalisme des compétences théoriquement de la compétence du pays. Soucieux d'assurer la sécurité juridique d'actions actuellement menées par les communes, il souhaite réserver la compensation financière aux cas où la Polynésie française délèguerait la compétence. En cas d'intervention volontaire de la commune, elle prendrait en charge sur son budget le coût de son initiative.

Plusieurs exemples présentés au cours du déplacement de la délégation ont persuadé vos rapporteurs de l'intérêt de cette formule plus souple. Lorsqu'une commune ou un groupement de communes souhaite créer et faire fonctionner un musée, il n'entend en effet pas nécessairement exercer l'ensemble de la compétence culturelle, ce qui aurait pour effet de priver ses habitants du bénéfice des dispositifs culturels proposés par le pays.

De même, comme cela a été indiqué à de multiples occasions à vos rapporteurs, les communes exercent en pratique une aide sociale à l'égard de la population locale la plus défavorisée sans que le pays lui ait transféré

légalement cette compétence. Le dispositif suggéré permettrait ainsi d'offrir un cadre légal à une pratique admise de tous.

C. DES FINANCES COMMUNALES PARTICULIÈREMENT CONTRAINTES

Les communes polynésiennes sont freinées dans leur action par des difficultés financières récurrentes. Privées de toute capacité fiscale, elles dépendent du financement de l'État et de la part prélevée sur le budget de la Polynésie française dont le montant annuel reste source de contentieux.

En moyenne, le fonds intercommunal de péréquation (FIP) représente 42 % des recettes de fonctionnement et 38 % des recettes d'investissement des communes polynésiennes.

Ce fonds, créé en 1971, a été réformé en 2010 lors de la refonte des instruments financiers de l'État en faveur des collectivités polynésiennes. Il est dorénavant alimenté, d'une part, par la dotation territoriale pour l'investissement des communes en Polynésie (DTIC) qui lui est versée directement et, d'autre part, par une quote-part prélevée sur le budget de la Polynésie française.

Les transferts financiers à destination des communes polynésiennes

Le taux de prélèvement sur le budget de la Polynésie française, qui ne peut être inférieur à 15 % du budget de la Polynésie française selon la loi organique, est fixé par décret après avis de l'assemblée et du gouvernement de la Polynésie française.

Le comité des finances locales (CFL) répartit principalement les ressources du fonds entre les communes et leurs groupements selon trois catégories :

- une dotation non affectée de fonctionnement (DNAF) ;
- une dotation non affectée d'investissement (DNAI) ;
- des dotations affectées à des opérations identifiées.

Les dotations non affectées, représentant au moins 70 % des ressources de l'année (hors crédits reportés), sont calculées par commune en fonction de leur population et de leurs charges (superficie, population scolaire, éloignement par rapport à Tahiti, dispersion sur plusieurs îles notamment).

À compter de 2011 et à la suite de la réforme de la dotation globale de développement économique, le FIP reçoit en recettes une dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie française qui apparaît dans une section distincte. Cette dotation est affectée au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau, d'assainissement des eaux usées, d'adaptation ou d'atténuation face aux effets du changement climatique et des projets de constructions scolaires pré-élémentaires et élémentaires. Elle est perçue directement par le FIP.

Les difficultés budgétaires et de trésorerie de la Polynésie française ont des répercussions, par la voie du FIP, sur les finances communales. Cette difficulté budgétaire a été exacerbée par un long contentieux sur le montant exact de la participation financière de la Polynésie française. Cette dernière souhaitait ne pas calculer le montant de son versement au FIP sur la base de son budget primitif mais en prenant pour référence les seules recettes émises et perçues. Le tribunal administratif de Papeete a contredit cette interprétation en estimant que le budget primitif servait bien d'assiette provisoire au calcul du montant du versement, sous réserve, éventuellement, de régulation au regard des recettes figurant au compte administratif.

Malgré cet avis, la Polynésie française a maintenu sa position, provoquant en 2010 une baisse de son versement de 8 %, d'où des difficultés de trésorerie pour le FIP, puis de 9,5 % en 2011. Par un arrêt du 12 avril 2013, le Conseil d'État a confirmé l'interprétation du tribunal administratif et la légalité du montant du prélèvement opéré sur le budget de la Polynésie française pour abonder le FIP.

Cette situation avait conduit nos anciens collègues Christian Cointat et Bernard Frimat à se demander, dans leur rapport d'information de 2008, si les communes polynésiennes n'étaient pas sorties de la tutelle administrative de l'État pour être placées sous une tutelle financière du pays.

Lors de leur visite à Rurutu dans les îles Australes, vos rapporteurs ont pris connaissance du programme de travaux de la commune dont le financement repose largement sur les aides de la Polynésie française et de l'État, y compris à travers la dotation d'action publique des sénateurs.

La dépendance communale par rapport aux transferts se traduit particulièrement au niveau des recettes de fonctionnement, puisqu'en moyenne 22,1 % seulement de ces recettes étaient issues des impôts et taxes en 2015. De fortes disparités existent de surcroît entre les archipels : si elles représentent une part importante des recettes de fonctionnement des communes de l'archipel de la Société, cette proportion est très faible (moins de 2 %) pour les communes des archipels des Tuamotu Gambier, des Australes et des Marquises en raison d'une base fiscale très limitée ou de l'absence de mise en œuvre du levier fiscal par les communes éloignées.

Les élus municipaux rencontrés ont appelé à une refondation de la fiscalité communale, insistant sur l'importance pour une commune de disposer de ressources propres afin de garantir son autonomie de gestion. Au surplus, lorsqu'un lien existe entre le développement d'une commune et

son niveau de recettes fiscales, il existe une incitation pour la commune à mener des investissements de nature à favoriser son attractivité et ainsi accroître ses rentrées fiscales.

La question de la réforme de la fiscalité communale a été régulièrement évoquée devant vos rapporteurs. Toutefois, sa mise en œuvre relève de la compétence de la Polynésie française qui est dotée de l'autonomie fiscale. Or, aucune modalité concrète de cette évolution n'a été esquissée devant la délégation.

D. UNE FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE EN DÉVELOPPEMENT

Au 31 décembre 2016, on dénombrait 4 638 agents communaux en Polynésie française régis par un statut spécifique, déterminé par l'État (ordonnance 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). Outre quatre décrets d'application, l'essentiel des statuts particuliers relèvent d'une cinquantaine d'arrêtés du haut-commissaire de la République en Polynésie française qui jouent, pour les agents communaux, le rôle des décrets pour les fonctionnaires en métropole.

La fonction publique communale en Polynésie française est toujours en développement. 52 % des agents communaux sont des fonctionnaires, les autres des agents contractuels, pour certains recrutés sous contrat de droit privé, traditionnellement requalifié en droit public par le juge lorsqu'il en est saisi.

La fonction publique communale repose sur quatre catégories – de A à D¹, cette dernière ayant été maintenue en raison d'un faible niveau de diplômes sur le territoire – et quatre spécialités : filière administrative, filière technique, filière sécurité publique et filière sécurité civile.

La création en novembre 2011 d'un centre de gestion et de formation pour la fonction publique communale a constitué une avancée majeure pour les agents communaux. Il regroupe l'ensemble des communes polynésiennes, à l'exception d'une, chaque archipel ayant au moins un représentant d'une commune parmi les onze membres du conseil d'administration.

Pour ces communes, le centre de gestion et de formation assure, sous forme d'un « guichet unique », les fonctions traditionnellement dévolues à un centre de gestion auxquelles seraient ajoutées celles du centre national de la fonction publique territoriale et du conseil supérieur de la fonction publique locale. Le centre de gestion et de formation assure pour les communes une fonction de conseil juridique, la gestion des dossiers individuels, sous forme dématérialisée, et le secrétariat des instances

¹ La catégorie D représente près de 58 % des effectifs d'agents communaux.

paritaire, la prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi et le remboursement des autorisations spéciales d'absence et des décharges d'activités de service pour les représentants syndicaux.

Depuis la mise en place du centre de gestion et de formation, un effort particulier a été mené sur la formation puisque la moitié du budget du centre lui est dédiée, avec l'organisation de sessions délocalisées dans les archipels. Cette politique vise à réduire les coûts liés aux transports qui s'effectuent généralement par voie maritime ou aérienne et qui représentent, compte tenu des contraintes géographiques de la collectivité, 35 % du budget consacré à la formation.

Malgré la forte polyvalence des agents communaux, leur nombre est tendanciellement élevé en Polynésie française. En moyenne, les communes polynésiennes comptent un agent communal pour 58 habitants. Il n'est pas rare que les communes, particulièrement dans les archipels, constituent le premier employeur.

Le recrutement communal fait office, dans certaines communes éloignées ayant peu d'activités économiques, d'emploi social. Il s'explique également dans les archipels par l'absence d'entreprises spécialisées pour la réalisation des travaux, rendant nécessaire de les effectuer en régie municipale.

Les communes sont ainsi contraintes par des dépenses de personnel élevées - en moyenne 57,8 % - rendant difficile le dégagement d'un autofinancement au profit de la section d'investissement et le financement sur fonds propres.

IV. LES JURIDICTIONS POLYNÉSIENNES : UNE MISSION RÉGALIENNE AU DÉFI DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

A. DES JURIDICTIONS JUDICIAIRES SOUS TENSIONS

1. Les spécificités de l'organisation judiciaire en Polynésie française

La Polynésie française compte une cour d'appel, dont le siège est à Papeete et qui comprend dans son ressort l'intégralité du territoire de la collectivité. Pour l'essentiel, elle est soumise aux mêmes règles que ses homologues métropolitaines.

Les juridictions du premier degré connaissent quant à elles des adaptations locales particulièrement marquées.

a) Une organisation particulière des juridictions de premier degré

À l'instar d'autres collectivités ultramarines (Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna), la Polynésie française dispose d'une juridiction du premier degré généraliste et aux compétences étendues : le tribunal de première instance.

Outre ses attributions pénales, classiques par rapport à celles des juridictions du premier degré de la métropole, le tribunal de première instance exerce les compétences dévolues en métropole au tribunal d'instance et au tribunal de grande instance. Cette organisation suppose une grande polyvalence des magistrats et des personnels de greffe, particulièrement lorsque les décisions sont prises, à juge unique, comme en matière civile et commerciale dans ces collectivités.

Un tribunal mixte de commerce existe en Polynésie française. À la différence des juridictions commerciales métropolitaines, il compte en son sein un magistrat professionnel, le président du tribunal de première instance, qui préside la formation de jugement. Les autres juges consulaires sont des non professionnels bénévoles élus, comme en métropole, par et parmi les commerçants et dirigeants d'entreprises.

L'échevinage existe également pour le tribunal du travail présent en Polynésie française. Le contentieux prud'homal est ainsi traité par une juridiction composée d'un magistrat professionnel, de deux assesseurs employeurs et de deux assesseurs salariés.

Le bâtonnier de l'ordre des avocats de Papeete a estimé devant vos rapporteurs que ces deux juridictions échevinées fonctionnaient correctement, rendant des jugements rapides et de qualité.

b) La prise en compte de l'éloignement : les sections détachées et la justice foraine

En Polynésie française, en raison de l'éloignement géographique de certains archipels, il existe des sections détachées du tribunal de première instance :

- l'une à Raiatea pour les îles Sous-le-Vent ;
- l'autre à Nuku Hiva pour les îles Marquises.

Constituée d'un seul juge, la section assure la quasi-totalité des fonctions du tribunal de première instance.

Les sections détachées ne forment pas une juridiction distincte du tribunal auxquelles elles se rattachent mais contribuent à rapprocher l'institution judiciaire des populations éloignées du siège du tribunal dans des proportions inconnues en métropole. Elles disposent néanmoins elles aussi d'un ressort étendu, malgré la faiblesse de leurs moyens humains et matériels. À cet égard, les sections détachées ne disposent pas de personnel d'encadrement de catégorie A pour appuyer les magistrats.

En outre, le juge peut tenir des audiences foraines, c'est-à-dire en dehors du palais de justice, particulièrement dans les îles Tuamotu-Gambier et Australes. La justice foraine se résume à un magistrat accompagné d'un greffier. Sa saisine est essentiellement orale avec parfois un interprète. Comme l'ont rappelé plusieurs magistrats à vos rapporteurs, le juge forain est, dans le cadre de sa « tournée », l'incarnation de l'État français dans des territoires reculés de la Polynésie française. Compte tenu des délais et du rythme des transports, les tournées, organisées selon un rythme généralement mensuel, peuvent nécessiter plusieurs jours de présence dans les îles.

Le coût de ces déplacements pèse sur le budget des juridictions puisqu'il représente près d'un cinquième de leurs dépenses annuelles. Toutefois, les montants engagés ne couvrent pas les frais réellement exposés par les magistrats et fonctionnaires affectés à la tournée. Exemples à l'appui, les représentants personnels de greffe rencontrés par vos rapporteurs les ont ainsi alertés sur la faiblesse et la longueur des remboursements. Vos rapporteurs ont été particulièrement sensibles à cette situation anormale qui conduit des magistrats et les fonctionnaires à devoir prendre en charge sur leurs fonds personnels des dépenses exposées au titre de leur activité professionnelle.

2. Un personnel fortement sollicité en raison de moyens matériels limités

a) Le personnel de justice

L'effectif total de magistrats localisés dans les juridictions de la cour d'appel de Papeete est de 41, dont 30 au siège et 11 au parquet. L'effectif réel était de 43 magistrats au 1^{er} septembre 2016.

Le contrat d'objectif et de moyens conclu en vue de l'installation du tribunal foncier a permis l'affectation en surnombre au tribunal de première instance de 2 magistrats non spécialisés pour diminuer le stock du contentieux foncier.

Juridictions	Siège		Parquet		Total	
	Effectif localisé	Réel	Effectif localisé	Réel	Effectif localisé	Réel
CA de Papeete	8	8	5	6	13	14
TPI de Papeete	22	23	6	6	28	29
Total	30	31	11	12	41	43

L'exercice des fonctions de magistrat est délicat dans un contexte insulaire comme celui de la Polynésie française, notamment pour le traitement d'affaires médiatiques mettant en cause des personnalités politiques. Les moindres déclarations, par voie de presse, des responsables poursuivis et de leurs conseils ou des magistrats peuvent donner lieu à des polémiques préjudiciables à la sérénité dans laquelle la justice doit être rendue. Vos rapporteurs ont le sentiment que le dépaysement de ces affaires serait de nature à remédier à cette situation.

À cet égard, la longévité de magistrats judiciaires dans leur poste a été mise en cause par plusieurs personnes rencontrées par vos rapporteurs, qui n'ont pu cependant se forger une opinion définitive sur ce point. Comme l'a rappelé la directrice des services judiciaires, qu'ils ont ensuite rencontrée, cette situation n'est pas propre à la Polynésie française mais se retrouve en métropole.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment que l'exemple polynésien illustre l'intérêt de la mise en place, sur l'ensemble du territoire national, de durées minimale et maximale d'affectation dans une même juridiction pour tous les magistrats, comme l'a prévu le Sénat en adoptant, le 24 octobre 2017, une proposition de loi organique pour le redressement de la justice¹ déposée par le président de votre commission, notre collègue Philippe Bas, suivant les conclusions d'un rapport d'information sur le redressement de la justice publié au mois d'avril².

Les personnels de greffe sont également fortement sollicités en Polynésie française. Comme l'indiquaient leurs représentants à la délégation, ils assument dans les faits une fonction de conseil pour aider les justiciables qui viennent se renseigner directement auprès du greffe. La présidente du tribunal de première instance a ainsi rendu hommage à leur patience pour exercer cette mission.

Les représentants des organisations syndicales de ces personnels ont également fait état, devant vos rapporteurs, de vacances prolongées de postes en cas d'épuisement de la liste du dernier concours de recrutement et en l'absence d'organisation de nouveau concours.

Le recrutement pour les agents de catégorie B et C est local. Ces personnels sont placés sous le statut des corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) régis la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966 qui prévoient que « *les fonctionnaires appartenant à ces corps sont recrutés en priorité en Polynésie française et ont vocation à y servir* ». Toutefois, certains grades,

¹ Cette proposition de loi organique est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-640.html>

² Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

existant dans les corps de droit commun de la fonction publique, ne sont pas offerts par la voie du concours, ce qui empêche tout avancement ou contraint ces fonctionnaires à se reporter, sans véritable formation préparatoire sur place, sur les concours de la fonction publique de droit commun, au risque d'être affecté hors de la Polynésie française. Dans ces conditions, plusieurs fonctionnaires renoncent à évoluer dans leur carrière. Ils ont ainsi fait état à vos rapporteurs du sentiment d'être « *les oubliés de la fonction publique* ».

Parallèlement, les agents contractuels sont des agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA) régis par une convention collective. La qualification de droit privé de ces contrats a pour effet de les écarter des avancées législatives et réglementaires accordées aux agents contractuels de droit public.

Vos rapporteurs souhaitent que les administrations centrales étudient des réponses appropriées et équitables à la situation particulière des agents locaux de l'État, pénalisés par la spécificité de leur statut.

b) Des moyens immobiliers et matériels préjudiciables à l'activité

Le palais de justice de Papeete, ensemble immobilier composé de quatre bâtiments qui sont la propriété de l'État, héberge la quasi-totalité des services judiciaires. Deux locations viennent compléter les locaux judiciaires en ville. Ceux du tribunal de première instance et de la cour d'appel sont imbriqués, le personnel souffrant, comme l'ont rapporté leurs représentants syndicaux, de leur vétusté et de leur exigüité renforcée par l'arrivée de nouveaux magistrats.

Depuis 2012, plusieurs projets de réunification des services au sein d'une cité judiciaire ont été étudiés puis abandonnés, malgré leur intérêt, en raison de leurs coûts globaux. Seul un nouveau bâtiment, situé à proximité du siège des juridictions mais endommagé lors du chantier par les intempéries de janvier 2017, a été construit pour accueillir le nouveau tribunal foncier.

Une plateforme régionale pour mutualiser les moyens matériels des juridictions, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire a été mise en place. La cour d'appel ne dispose cependant pas des fonctions ressources, contrairement à ses homologues métropolitaines.

De manière générale, les juridictions judiciaires souffrent des mêmes difficultés matérielles que les autres services de l'État. Le débit faible pour la connexion internet rend difficile l'utilisation de plusieurs applications informatiques. Des projets de déploiement de la fibre optique sont prévus à Papeete et dans les îles Sous-le-Vent, mais son coût prohibitif le rend illusoire aux îles Marquises.

Les juridictions polynésiennes ne disposent également pas de certains outils pourtant banalisés en métropole. Ainsi, elles n'ont pas accès à l'application Cassiopée qui enregistre les informations relatives aux plaintes

enregistrées par les magistrats dans le cadre de procédures judiciaires, faute de nomenclature – les codes NATINF en métropole – pour les infractions spécifiques à la Polynésie française. En matière foncière, il n'existe pas de fichier immobilier réel et le cadastre est seulement en voie de finalisation. Enfin, le casier judiciaire pour les personnes nées en Polynésie française est encore tenu sur support papier.

3. Un contentieux marqué par les affaires foncières

Le nombre d'affaires dont sont saisies les juridictions polynésiennes est important.

Le bâtonnier de l'ordre des avocats de Papeete a expliqué cette situation aux membres de la délégation par une formule imagée : « *aller au tribunal est un sport local* ».

Pour les affaires foncières, très nombreuses, les contestations trouvent leur origine dans des titres de propriété datant de l'époque coloniale avec un nombre spectaculaire de parties à l'instance du fait du maintien de l'indivision sur plusieurs générations. Il s'avère souvent difficile d'établir la généalogie des propriétaires. Comme la réglementation locale en matière de procédure civile rend, par exception, le ministère d'avocat facultatif pour ce contentieux, les magistrats éprouvent les plus grandes difficultés à les traiter.

Le retard pris dans le traitement des dossiers est devenu considérable puisque le stock de ces affaires représente 9,7 années d'activité et, en 2017, plus d'une soixantaine de mois étaient nécessaires pour obtenir une décision juridictionnelle.

C'est pourquoi un contrat d'objectif et de moyens a été conclu en octobre 2015 pour soutenir l'activité du tribunal de première instance. Il a permis d'affecter 2 magistrats en plus de celui déjà dédié au contentieux foncier, deux greffiers et quatre agents ainsi que huit mois de vacations dédiées à la numérisation des affaires foncières. Pour éviter le report d'un « goulet d'étranglement » au niveau de la cour d'appel, un magistrat a également été affecté pour le jugement des affaires foncières. Selon l'estimation des chefs de cour, un tiers des affaires foncières jugées en première instance fait l'objet d'une procédure d'appel.

Il a par ailleurs été décidé d'instaurer un tribunal foncier compétent pour les litiges civils en matière foncière (article L. 552-9-1 du code de l'organisation judiciaire).

La création de cette formation du tribunal de première instance, présidée par un magistrat et comprenant deux assesseurs, avait été prévue

dès 2004¹. Les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du tribunal foncier ainsi qu'au statut des assesseurs auraient dû être fixées par une ordonnance, qui n'a cependant jamais été prise. Aussi l'ont-elles été finalement par l'article 23 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

La mise en place du tribunal foncier a longtemps achoppé sur la question de la présence d'un commissaire du gouvernement de la Polynésie française, censé faire bénéficier la juridiction de son expertise en matière foncière. Par la voix de notre collègue Thani Mohamed Soilihi, le Sénat avait, par deux fois, émis des doutes sur la constitutionnalité de ce dispositif. Finalement, sur la proposition de notre collègue Lana Tetuanui, cette fonction a été supprimée par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Les chefs de cour se sont par ailleurs inquiétés auprès de vos rapporteurs du nombre suffisant d'experts pour appuyer les juridictions, d'autant que ces derniers, s'ils sont nommés assesseurs des formations de jugement, ne peuvent plus remplir leurs fonctions d'expert pour ces affaires auprès de la juridiction.

Le décret n° 2017-1474 du 16 octobre 2017 a fixé les dernières règles d'organisation et de fonctionnement du tribunal foncier de la Polynésie française, dont l'activité devrait débiter à compter du 1^{er} décembre 2017, date à laquelle il sera saisi des affaires en instance devant le tribunal de première instance. Les sections détachées resteront compétentes pour les affaires foncières, également nombreuses, de leur ressort, en recourant éventuellement à des audiences foraines.

L'annonce de la création du tribunal foncier a eu un effet paradoxal puisqu'elle a incité les justiciables à introduire des recours. Ainsi, avant même sa création, le nombre de demandes en matière d'affaires foncières a été multiplié, avec 152 affaires nouvelles en 2016 contre 85 en 2015.

B. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DÉSORMAIS IMPLANTÉES

La rencontre de vos rapporteurs avec les représentants des juridictions administratives et financières leur a permis de constater que, de création relativement récente, ces juridictions étaient désormais bien intégrées.

¹ L'article 17 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française prévoyait ainsi la création : « à Papeete un tribunal foncier compétent pour les litiges relatifs aux actions réelles immobilières et aux actions relatives à l'indivision ou au partage portant sur des droits réels immobiliers ».

1. Le tribunal administratif de la Polynésie française

a) Une organisation conforme au droit commun

Le tribunal administratif de la Polynésie française se situe à Papeete mais son ressort couvre l'ensemble de la Polynésie française ainsi que l'île de Clipperton. Ses décisions relèvent en appel de la cour administrative d'appel de Bordeaux et en cassation du Conseil d'État.

Il compte 4 magistrats administratifs et quatre fonctionnaires, tous renouvelés depuis 2013. Après avoir rappelé à vos rapporteurs que l'un de ses prédécesseurs avait occupé ces fonctions pendant 17 ans, le président du tribunal administratif, M. Jean-Yves Tallec, s'est félicité qu'elles ne puissent désormais être exercées plus de sept années consécutives.

Les liens avec l'autorité judiciaire sont réels : le tribunal administratif est installé dans le palais de justice et, en cas de vacance ou de départ, sa formation collégiale est complétée par un magistrat judiciaire.

b) Une activité maîtrisée

Les délais de jugement du tribunal administratif sont satisfaisants. En moyenne, il rend une décision dans le délai de 8 mois pour les jugements de fond. Il a pour objectif de réduire ces délais pour atteindre 6 mois. Sur la totalité des décisions du tribunal, 20 à 25 % sont prises dans le cadre de procédures d'urgence. En matière contentieuse, le tribunal administratif a un taux d'annulation de ses décisions conforme à la moyenne nationale, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Fait notable, sa fonction consultative est plus développée qu'en métropole car il peut être saisi par trois autorités : le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de Polynésie française et le haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Lors de sa rencontre avec la délégation, le président du tribunal administratif a souligné la médiatisation des décisions de la juridiction, la presse étant régulièrement présente aux audiences. Il a illustré son propos en rappelant qu'il avait été invité à s'exprimer au journal télévisé local pour présenter le rôle et l'activité du tribunal, situation pour le moins inhabituelle en métropole.

2. La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française

a) Une implantation récente

La chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a été créée en 2000. Auparavant, la justice financière de la Polynésie française relevait de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie.

Elle compte 6 magistrats, dont un président et un procureur financier également affecté auprès de la juridiction financière siégeant à Nouméa. Selon l'expression de M. Jean Lachkar, président de la chambre, le procureur financier doit jongler avec trois décalages horaires - en comptant celui de Paris - et connaître trois législations applicables aux collectivités territoriales : le code général des collectivités territoriales (CGCT), le code général des collectivités territoriales applicable en Polynésie française, ainsi que le code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Les magistrats financiers sont assistés de trois vérificateurs, d'une vérificatrice documentaliste, d'une secrétaire générale, d'une greffière-assistante, d'une secrétaire ainsi que d'un assistant de proximité informatique. Ils disposent de leurs propres locaux à l'extérieur du palais de justice mais siègent en formation collégiale dans une salle d'audience du palais de justice.

b) Un contrôle axé sur l'évaluation des politiques publiques

La chambre territoriale des comptes exerce les mêmes missions que les chambres régionales des comptes en métropole :

- jugement des comptes des comptables publics du territoire et de ses établissements publics, des communes et de leurs établissements publics, ainsi que des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ;

- contrôle des comptes et examen de la gestion du territoire et de ses établissements publics, des communes et de leurs établissements publics, ainsi que de divers organismes relevant de sa compétence ;

- contrôle des actes budgétaires du territoire, des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics

Du fait de l'importance du transfert de compétences de l'État vers la Polynésie française, la chambre territoriale des comptes exerce son contrôle sur des politiques publiques menées par le pays qui relèveraient au niveau national de la Cour des comptes. L'importance de cette activité justifie que par rapport aux autres juridictions, la chambre territoriale des comptes exerce un nombre plus restreint de contrôle organique, notamment sur les communes du ressort de la juridiction.

De même, la chambre territoriale des comptes a une activité résiduelle en matière de contrôle budgétaire le nombre de communes votant un budget en retard, un budget ou un compte administratif en déséquilibre ou n'inscrivant pas à son budget une dépense obligatoires restant limité.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 DÉCEMBRE 2017

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – La Polynésie française reste attachée, dans l’imaginaire collectif, à la beauté de ses rivages lointains. Derrière l’image de carte postale, la réalité de cette collectivité est aussi faite d’une série de difficultés. Si elle est sortie d’un cycle d’instabilité institutionnelle, elle reste confrontée à des défis économiques et sociaux qui mettent à l’épreuve la cohésion de la société polynésienne.

Depuis 2008 et la visite de nos anciens collègues Bernard Frimat et Christian Cointat, aucune délégation de notre commission ne s’était rendue sur ce territoire. C’est pourquoi j’ai conduit une délégation composée de Mathieu Darnaud et de notre ancien collègue Philippe Kaltenbach du 26 février au 8 mars 2017. Nous avons rencontré les services de l’État, y compris des responsables de juridictions, mais aussi les élus locaux.

Ce déplacement nous a conduits au sein de quatre archipels de la Polynésie française : les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu et les îles Australes. Le programme, riche et dense, a été largement composé par notre collègue Lana Tetuanui, que je remercie de nous avoir fait prendre conscience de l’étendue et de l’éloignement de la Polynésie française.

Quelques chiffres sont éloquentes : c’est d’abord un décalage horaire avec Paris de 11 heures en hiver et 12 heures en été. Il faut près d’une journée de vol pour relier Paris à Papeete. Le territoire est lui-même composé de 118 îles dispersées sur 2,5 millions de kilomètres carrés, soit un espace équivalent à la superficie de l’Europe. La zone économique exclusive (ZEE) représente 4,8 millions de kilomètres carrés, soit près de la moitié de la surface totale des ZEE françaises.

Ce territoire compte près de 270 000 habitants, qui sont dispersés sur l’ensemble de la collectivité. Entre Tahiti et les îles Marquises, il n’y a pas moins de quatre heures de vol ! Autre illustration, l’île de Rurutu dans l’archipel des îles Australes n’est reliée à Tahiti que par quatre vols directs par semaine, tandis que l’île de Rapa, sans piste d’aéroport, est desservie seulement par bateau. Quand vous arrivez à Raivavae par avion, il vous faut compter encore 30 heures de navigation pour rallier Rapa.

Cette configuration géographique constitue une spécificité délicate à surmonter pour l’organisation des services publics et explique une partie des tensions en matière de gouvernance. Les décideurs politiques doivent assurer un niveau de proximité pour la prise de décision et les services en

faveur de la population, sans briser l'unité et la cohérence des politiques publiques menées au niveau de la collectivité.

Mathieu Darnaud va maintenant vous présenter les aspects relatifs au statut de la Polynésie française, y compris la situation des communes, ce qui a motivé notre venue sur place.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je veux à mon tour remercier Mme Lana Tetuanui. Depuis 2003, la Polynésie française est une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Son statut est fixé par loi organique de 2004.

La Polynésie peut édicter des règles relevant du domaine de loi, le respect de cette séparation étant garanti par le Conseil constitutionnel. Elle peut, par dérogation au principe d'égalité, accorder des droits particuliers à ses habitants en matière foncière ou d'accès à l'emploi. Enfin, elle exerce la compétence de droit commun sous réserve de celles qui incombent à l'État.

Il en résulte des interrogations sur le partage des compétences et des imbrications. Il en résulte également des « vides juridiques » : certaines règles édictées par l'État pour le reste du territoire national ne s'appliquent pas, alors même qu'aucune règle spécifique n'est prévue par les autorités locales. De même, la Polynésie française ne transpose pas nécessairement les réformes intervenues au niveau national dans son champ de compétences.

Les institutions de la Polynésie française sont en voie de stabilisation. Elles comprennent le président, le gouvernement, l'assemblée de la Polynésie française et le conseil économique, social et culturel. Le Parlement a modifié à plusieurs reprises la loi statutaire pour mettre fin à l'instabilité gouvernementale au cours de la décennie passée : onze gouvernements se sont en effet succédé de 2004 à 2011.

Depuis, la Polynésie française est sortie de ce cycle, ce qui était primordial pour son image et pour son attractivité pour les investisseurs français et étrangers.

De même, le mode d'élection de l'assemblée de la Polynésie française a été rationalisé en 2011, ce qui a porté ses fruits en termes de stabilité de la majorité malgré des déchirements politiques, notamment dans le bloc autonomiste. Les élections territoriales au printemps 2018 seront un « test de résistance » pour les institutions.

Le souhait du maintien de la Polynésie française dans la République prédomine parmi la population, le vote indépendantiste restant minoritaire. M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, a indiqué que son gouvernement portait une appréciation globalement positive sur le statut actuel d'autonomie et approuvait ses grands équilibres. Le statut actuel a démontré son efficience.

Le Parlement pourrait être appelé à modifier la loi organique après les élections territoriales de 2018. Certaines mesures sont approuvées par le

ministère des outre-mer, compte tenu de leur caractère technique ; d'autres ne font pas encore consensus.

Il faut se poser la question des îles Marquises. Certains élus marquisiens souhaitent la création d'un statut particulier qui s'apparenterait à une forme de « départementalisation ». Nous sommes prudents sur cette question.

La communauté de communes des îles Marquises (CODIM) a été le premier établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé en Polynésie française. Selon la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, la CODIM s'apparente à une « coquille vide », car elle exerce peu de compétences.

S'agissant des communes, nous avons auditionné de nombreux maires pour voir quelles étaient leurs attentes. Les communes sont régies par le code général des collectivités territoriales (CGCT), qui est difficilement intelligible car il procède par renvois au droit commun sous réserve d'adaptations. Le CGCT a ainsi été rebaptisé localement : le « code général casse-tête » !

Les communes polynésiennes sont de création récente, puisqu'elles datent de 1971. Si elles connaissent, pour l'essentiel, les mêmes règles d'élection, d'organisation et de fonctionnement que leurs homologues métropolitaines, elles présentent néanmoins plusieurs particularités notables quant à leurs compétences et leurs finances. Jusqu'en 2007, elles étaient placées sous la tutelle administrative de l'État, avec un contrôle a priori de leurs décisions. Elles restent, compte tenu de la distance et de l'isolement des archipels, un échelon de proximité irremplaçable. Le « tavana » – le maire en tahitien – reste ainsi une figure respectée de la communauté.

Du fait de la création des communes et des contraintes géographiques, la Polynésie française a conservé le régime ancien des communes associées. Au total, il existe toujours 98 communes associées pour 30 des 48 communes que compte ce territoire. À Huahine, que nous avons visitée, il existe huit communes associées, disposant chacune de sa mairie, de son école et de sa cuisine centrale.

En 2016, le Parlement, sur l'initiative de Mme Lana Tetuanui, a modifié le mode de scrutin pour prendre en compte cette spécificité. Les personnes rencontrées ont approuvé très largement cette solution en vue des élections municipales de mars 2020.

La construction intercommunale est encore balbutiante. Il existe dix structures intercommunales, dont deux seulement sont à fiscalité propre. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Il n'existe pas d'obligation d'établir un schéma de coopération intercommunale, comme c'est le cas en métropole. Par ailleurs, les communes sont de création récente et il existe encore nombre de communes associées qui font apparaître l'échelon

intercommunal comme un « troisième niveau » s'ajoutant aux deux précédents.

Au sein de l'agglomération constituée autour de Papeete, la construction intercommunale bute sur des oppositions politiques.

La constitution d'EPCI à fiscalité propre suppose des compétences et des recettes fiscales susceptibles d'être transférées par les communes. Or, sur ces deux aspects, les marges de manœuvre des communes polynésiennes sont historiquement réduites.

Les compétences communales sont également réduites en Polynésie française. Leur périmètre demeure amoindri par rapport à celles des autres communes françaises, nombre d'entre elles étant exercées par la collectivité de la Polynésie française. La compétence de principe de la Polynésie française fait échec à la clause générale de compétence des communes polynésiennes. Les communes peuvent se voir déléguer par la Polynésie française certaines compétences limitativement prévues par le statut, mais avec l'accord préalable de l'assemblée de la Polynésie française.

Ainsi, les communes de Polynésie n'exercent pas certaines compétences emblématiques du bloc communal en métropole, comme l'urbanisme ou l'action sociale. Au demeurant, l'échéance du transfert des compétences impliquant la mise en place de services publics environnementaux – eau, assainissement, déchets – a été, de nouveau en 2015, repoussée par la loi de 2020 à 2025.

Les communes polynésiennes constituaient l'échelle pertinente pour conduire des projets et relancer avec dynamisme le développement des archipels là où le pays pouvait sembler être un niveau d'administration non seulement éloigné, mais aussi peu au fait des préoccupations locales. Vus de Papeete, certains projets, pourtant indispensables localement, peuvent sembler secondaires. L'intervention des administrations situées à Tahiti peut même, dans certains cas, paraître disproportionnée au regard de l'objet circonscrit du projet conduit.

Ces considérations plaident donc pour l'application du principe de subsidiarité et une forme de décentralisation interne du pays vers les communes. Il faut assurer la sécurité juridique d'actions actuellement menées par les communes : elles exercent en pratique une aide sociale à l'égard de la population locale la plus défavorisée sans que le pays lui ait transféré légalement cette compétence.

Le transfert de compétence vers les communes, ou la participation des communes sans transfert complet de la compétence, soulève la question de leur financement. Privées de toute capacité fiscale, les communes dépendent du financement de l'État et de la part prélevée sur le budget de la Polynésie française.

Dans les îles, les programmes de travaux de la commune reposent largement sur les aides de la Polynésie française.

En moyenne, 22 % seulement des recettes étaient issues des impôts et taxes en 2015. En dehors de l'archipel de la Société, cette proportion baisse même à moins de 2 % en raison d'une base fiscale très limitée ou de l'absence de mise en œuvre du levier fiscal par les communes éloignées.

Certains élus municipaux appellent à une refondation de la fiscalité communale, insistant sur l'importance pour une commune de disposer de ressources propres afin de garantir son autonomie de gestion. Sa mise en œuvre relève de la compétence de la Polynésie française, qui est dotée de l'autonomie fiscale.

Les communes peuvent s'appuyer sur une fonction publique communale de mieux en mieux formée. Le personnel communal est régi par un statut spécifique, déterminé par l'État.

La fonction publique communale en Polynésie française est toujours en développement : 52 % des agents communaux sont des fonctionnaires, les autres des agents contractuels, pour certains recrutés sous contrat de droit privé, traditionnellement requalifié en contrat de droit public par le juge lorsqu'il en est saisi.

Le centre de gestion et de formation assure, sous forme d'un « guichet unique », les fonctions d'un centre de gestion, d'un mini-centre national de la fonction publique territoriale et du conseil supérieur de la fonction publique locale.

Malgré la forte polyvalence des agents communaux, leur nombre est tendanciellement élevé en Polynésie française, ce qui pèse sur les budgets communaux. En moyenne, les communes polynésiennes comptent un agent communal pour 58 habitants. Il n'est pas rare que les communes, particulièrement dans les archipels, constituent le premier employeur.

Nous espérons que les informations collectées auprès du gouvernement de la Polynésie sur les évolutions institutionnelles puissent se traduire, après les élections de 2018, par des évolutions statutaires au travers d'un projet de loi organique qui serait présenté l'année prochaine par le Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Si le projet du Gouvernement n'était pas prêt à temps, vous pourriez déposer, avec Mme Troendlé, une proposition de loi organique. Il serait bon que nous conservions la main sur ce sujet, pour lequel vous avez acquis une certaine avance dans la réflexion.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je voudrais évoquer la place de l'État en Polynésie française. Longtemps, il a été fortement implanté, au travers de la présence militaire. Vous vous rappelez des débats importants que nous avons eus début 2017 sur l'indemnisation des victimes

des essais nucléaires. Celle-ci devrait être facilitée. Une commission, composée pour moitié de parlementaires, sera prochainement installée.

L'État exerce les missions régaliennes sur le territoire. La Polynésie française connaît une criminalité faible et une délinquance atypique. Les phénomènes de violence tels que les violences urbaines ou le crime organisé sont quasi absents, même si le territoire se situe sur les routes maritimes internationales du trafic de drogue. La délinquance reste contenue, avec de très bons taux d'élucidation des forces de l'ordre. En revanche, la Polynésie doit faire face à une hausse préoccupante des violences intrafamiliales. Il existe une prise de conscience lente, mais réelle de ces difficultés.

La prévention de la délinquance a été facilitée par la création, en 2016, d'un conseil de prévention de la délinquance, qui ne dispose pas d'un financement aussi important qu'en métropole. S'agissant des forces de sécurité, elles reposent, côté État, sur la police nationale et la gendarmerie nationale. La police nationale est compétente pour les communes de Papeete et Pirae, le reste du territoire polynésien relevant de la compétence de la gendarmerie nationale. Là aussi, la distance et l'isolement sont des paramètres irréductibles. Certaines brigades de gendarmerie ne comptent que deux ou trois sous-officiers. L'escadron de gendarmerie mobile est dispersé dans l'archipel pour compléter l'effectif des unités.

Les militaires de la gendarmerie exercent également des missions atypiques dans les îles. À titre d'illustration, ils peuvent dresser certains actes notariés ou organiser l'examen de la capacité de conduire, un examen prévu par la réglementation locale.

J'en viens à un autre service relevant de l'État : l'administration pénitentiaire. Jusqu'à récemment, la Polynésie française s'illustrait par ce qui était sans doute l'une des pires prisons de la République : le centre pénitentiaire de Nuutania, à Faa'a. Nos collègues avaient poussé un cri d'alarme en 2008. Depuis plusieurs années, les 171 places théoriques permettaient en fait une occupation supérieure à 200 % dans des conditions déplorables. S'il n'y avait le professionnalisme des personnels et le caractère pacifique des Polynésiens, on aurait dû déplorer des émeutes depuis longtemps.

Pour remédier à cette situation, un nouvel établissement de 410 places a été construit à Papeari, sur l'île de Tahiti : le bâtiment a été inauguré en mars 2017. Un concours exceptionnel de recrutement de fonctionnaires locaux a même été organisé pour permettre son ouverture. Cet établissement, qui a coûté 80 millions d'euros, répond aux standards modernes, avec notamment une unité médicalisée ou de vie familiale. Elle ne doit pas masquer cependant les difficultés liées à son implantation à plus d'une heure du palais de justice et de l'aéroport. L'ancienne implantation de Faa'a Nuutania reste donc nécessaire, et l'établissement connaîtra heureusement une rénovation.

Je souhaite vous faire part d'un regret. La nouvelle prison, qui ne sera pendant un certain temps que partiellement remplie, ne compte aucune place pour les femmes, alors qu'une dizaine sont incarcérées dans l'ancienne prison dans des conditions indignes et devront y rester. Je ne me résoudrai pas à cette injustice et je continuerai mon combat pour qu'elles ne restent pas emprisonnées dans l'ancien site.

Je conclurai mon propos avec la justice en Polynésie française.

Il existe un tribunal administratif et une chambre territoriale des comptes. Ces juridictions sont désormais bien intégrées dans le paysage institutionnel et fonctionnent plutôt bien.

Au niveau judiciaire, la Polynésie française forme le ressort d'une cour d'appel. Au premier degré, il existe plusieurs juridictions particulières : un tribunal de première instance avec deux sections détachées, un tribunal mixte de commerce et un tribunal du travail qui sont tous deux échevinés.

Les juges tiennent également des audiences foraines. La justice foraine se résume à un magistrat accompagné d'un greffier. La saisine de ce juge est essentiellement orale avec parfois un interprète. Dans le cadre de sa « tournée », il est l'incarnation de l'État français dans des territoires reculés de la Polynésie française. Compte tenu des délais et du rythme des transports, cette tournée nécessite parfois plusieurs jours de présence dans les îles. Le coût de ces déplacements pèse sur le budget des juridictions puisqu'il représente près d'un cinquième de leurs dépenses annuelles. Toutefois, les montants engagés ne couvrent pas les frais réellement exposés, ce qui est tout de même problématique : pour reprendre une expression commune, les magistrats et fonctionnaires « en sont au final de leur poche ».

Les personnels de greffe sont également fortement sollicités en Polynésie française. Les magistrats, greffiers et fonctionnaires travaillent dans des locaux exigus et dispersés dans la ville de Papeete, faute d'une véritable cité judiciaire. Ils n'ont pas accès au logiciel Cassiopée. En matière foncière, il n'existe pas de fichier immobilier réel et le cadastre est seulement en voie de finalisation. Enfin, le casier judiciaire pour les personnes nées en Polynésie française est encore tenu sur support papier.

Pourtant, l'activité judiciaire est soutenue, principalement en matière foncière. Comme plusieurs personnes nous l'ont indiqué, « aller au tribunal est un sport local ». Pour y faire face, des magistrats et fonctionnaires supplémentaires ont été affectés dans le cadre d'un contrat d'objectif et de moyens conclu en octobre 2015. Puis le tribunal foncier compétent a été enfin mis en place, après de multiples interventions législatives, pour reprendre et résorber le stock impressionnant d'affaires qui ne cesse d'ailleurs de croître depuis l'annonce de ce tribunal.

Rendre la justice en Polynésie française est compliqué par le contexte insulaire. Toute affaire politico-médiatique donne lieu à des échanges vifs par voie de presse. La longévité de magistrats judiciaires dans leur poste, au-

delà d'une décennie dans certains cas, est parfois mise en cause. Il faut cependant admettre que cette situation n'est pas propre à la Polynésie française, mais se retrouve en métropole. Si une solution devait être trouvée, elle devrait être générale. À ce titre, la mise en place, sur l'ensemble du territoire national, de durées minimale et maximale d'affectation dans une même juridiction pour tous les magistrats devrait être envisagée. Le Sénat l'a décidé le 24 octobre 2017, en adoptant la proposition de loi organique pour le redressement de la justice.

En outre, compte tenu de la sensibilité de certaines affaires sur un territoire aussi restreint, le dépaysement devrait être activement encouragé afin d'apporter aux débats judiciaires la sérénité dont ils ont besoin, en Polynésie française comme ailleurs.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d'avoir rattaché votre examen de la situation pénitentiaire et de la situation des juridictions à une approche nationale. La Polynésie française a droit à un traitement de même niveau que celui qui est appliqué en métropole, car ce sont les droits et libertés essentiels de la personne humaine qui sont en cause.

Mme Lana Tetuanui. – Je regrette que ce rapport ait été examiné à la fin de la réunion de notre commission. Je ferai preuve de franchise : avec ce rapport, la montagne a accouché d'une souris. Je suis avec une grande vigilance les problèmes de répartition des compétences. La collectivité détient pratiquement toutes les compétences hormis celles régies par le CGCT. Le rapport de MM. Frimat et Cointat était davantage étayé et contenait des préconisations. J'ai l'impression que l'on ne tirera rien de ce rapport.

M. Philippe Bas, président. – Les rapporteurs ont été contraints par le temps, mais ils sont ouverts sur la question du statut, ce qui est extrêmement important.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je veux souligner la qualité du rapport. Si l'on ne se rend pas sur place, il est difficile d'imaginer les difficultés que rencontrent les ultramarins au quotidien et nous risquons de légiférer « à côté ». Le rapport apporte un éclairage utile pour nos collègues hexagonaux. La délégation à l'outre-mer a fait le même type de travail sur les questions foncières. Ces déplacements nous aident à bien légiférer.

Par ailleurs, je veux dire aux Marquisiens, qui ont des velléités de départementalisation, de venir à Mayotte ! Ils verront les difficultés que nous rencontrons pour passer du droit local au droit commun.

Madame Tetuanui, ce rapport est utile pour tous ceux qui ne connaissent pas la Polynésie française. Vous, vous ne la connaissez que trop !

Mme Lana Tetuanui. – Mon intervention ne visait pas le travail des rapporteurs. Il est bon que des métropolitains viennent se rendre compte des spécificités de notre collectivité. La modification statutaire est un sujet qui

nous occupe déjà depuis un certain temps. C'est une bêtise d'attendre que les élections soient passées. Il faut que l'impulsion vienne de la commission des lois, au travers d'une proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – C'est bien l'état d'esprit de nos deux rapporteurs.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les choses sont clairement dites dans le rapport. Nous avons rappelé à Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, l'importance d'aboutir sur la question des évolutions statutaires. Les propositions existent, le travail a été fait. Sur certains sujets, c'est au pays, en relation avec les communes, de trancher – ni l'État ni le législateur ne sont concernés. Nous ne pourrions que faire des préconisations.

Nous avons déjà fait œuvre utile sur la question des communes et des élections. Nous pourrions présenter une proposition de loi organique si le souhait d'introduire des modifications statutaires était clairement exprimé, mais j'ai cru comprendre que la ministre souhaitait aller vite.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je suis convaincue que ce rapport est un bon document de travail. Avec les connaissances qui sont dorénavant les miennes sur la Polynésie, je peux vous assurer que je serai vigilante et très réactive afin d'apporter des améliorations dans les domaines que nous avons évoqués.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des outre-mer - Direction générale des outre-mer

Mme Corinne Orzechowski, directrice générale

M. Éric Azoulay, adjoint à la sous-directrice de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

Mme Charlotte Bouzat, cheffe du bureau du droit public et des affaires institutionnelles

Ministère de la justice - Direction des services judiciaires

Mme Marielle Thuau, directrice

M. Lionel Paillon, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Dimanche 26 février 2017

Papeete

22 h 50 Arrivée à Papeete en provenance de Paris (escale à Los Angeles)
Accueil à l'aéroport par M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, M. Marcel Tuhaini, président de l'assemblée de la Polynésie française, Mme Lana Tetuanui, sénatrice de la Polynésie française, M. Frédéric Poisot, directeur de cabinet du Haut-Commissaire de la République en Polynésie française et des représentants à l'assemblée de la Polynésie française (salon d'honneur)

Lundi 27 février 2017

9 h 30 Entretien avec Me François Quinquis, bâtonnier de l'ordre des avocats de Papeete

10 h 45 Rencontre avec les organisations syndicales des magistrats
- Mme Geneviève Durand-Ciabrini, juge au tribunal de première instance de Papeete pour l'Union syndicale des magistrats (USM)
- Mme Céline Azema, juge au tribunal de première instance de Papeete pour le Syndicat de la magistrature (SM)

11 h 45 Rencontre avec les organisations syndicales de fonctionnaires et greffiers :
- Mme Taumata Ng, ANFA, Mme Vaihere Jordan, adjoint administratif, Mme Isabelle Teheirakohumoetini, greffier, et Mme Madeleine Vanquin, greffier principal, pour le syndicat CSTP/FO
- Mme Alma-Rose Vuviet, greffière, Mme Christiane Low, greffière, et Mme Marie-Josée Ah-Wah, adjoint administratif, pour le syndicat UNSA SJ de la Polynésie française
- M. Angelo Flores, greffier, et Mme Sarah Virecoulon, greffière, pour le syndicat O Oe to oe rima

14 h 00 Visite des locaux du tribunal de première instance et de la cour d'appel de Papeete accompagnée par M. Jean-Bernard Rouch, substitut général, magistrat délégué à l'équipement

14 h 30 Rencontre avec M. Régis Vouaux-Massel, premier président de la cour d'appel de Papeete, et M. François Badie, procureur général près ladite cour d'appel

- 15 h 30 Rencontre avec Mme Cécile Leingre, présidente du tribunal de première instance de Papeete, et M. Hervé Leroy, procureur de la République près ledit tribunal de première instance
- 16 h 30 Rencontre avec le directeur de greffe de la cour d'appel de Papeete et le représentant du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire :
- M. Dominique Sery, directeur de greffe unique de la cour d'appel
 - Mme Laetitia Pons, directrice de greffe
 - M. Gonzague Oudot de Dainville, responsable de la gestion budgétaire

Mardi 28 février 2017

- 8 h 00 Entretien avec M. Jean Lachkar, président de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, et M. Philippe Bellocq, procureur financier auprès de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française
- 9 h 30 Entretien avec M. Jean-Yves Tallec, président du tribunal administratif de la Polynésie française
- 11 h 00 Entretien avec M. René Bidal, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française
- 12 h 00 Déjeuner à l'invitation de M. René Bidal, Haut-Commissaire de la République, en présence de :
- M. Frédéric Poisot, directeur de cabinet
 - M. Raymond Yeddou, chef des subdivisions administratives des îles du Vent et des îles Sous-le-Vent
 - Mme Marie Bavielle, secrétaire générale adjointe, chef de la subdivision administrative des îles australes
 - M. Denis Mauvais, chef de la subdivision administrative des îles Tuamotu et Gambier
- 14 h 30 Entretien avec M. François Perrault, commissaire divisionnaire, directeur de la sécurité publique en Polynésie française, et M. Mario Banner, commissaire divisionnaire
- 15 h 30 Entretien avec le colonel Pierre Caudrelier, commandant de la gendarmerie en Polynésie française, et le colonel Christophe Veuille, commandant en second
- 16 h 45 Entretien avec M. Yannick Massard, directeur des établissements pénitentiaires de la Polynésie française, directeur du centre pénitentiaire de Nuutania
- Visite du centre pénitentiaire de Nuutania
- 20 h 00 Dîner avec M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, Mme Lana Tetuanui, sénatrice de la Polynésie française, et M. Nuihau Laurey, sénateur de la Polynésie française.

Mercredi 1^{er} mars 2017**Huahine**

- 07 h 30 Départ en avion de Papeete à Huahine (archipel des îles Sous-le-Vent)
- 08 h 10 Arrivée à Huahine, en présence de Mme Lana Tetuanui, sénatrice de la Polynésie française, et de M. Raymond Yeddou, chef des subdivisions administratives des îles du Vent et des îles Sous-le-Vent
- Accueil par M. Marcelin Lisan, maire de Huahine, et les membres du conseil municipal
- Levée des couleurs et dépôt de gerbes à la mairie
- Échanges avec les membres du conseil municipal
- Visite de l'île et des équipements communaux (mairies annexes, écoles, etc.)

Papeete

- 18 h 15 Retour en avion à Papeete
- 19 h 30 Dîner avec les représentants de la communauté chinoise

Jeudi 2 mars 2017

- 7 h 30 Entretien avec M. René Temeharo, président du centre de gestion et de formation de la Polynésie française (CGF)
- Présentation du statut de la fonction publique communale et de l'activité du centre de gestion et de formation par le directeur général et les cadres
- 9 h 00 Entretien avec M. Cyril Tetuanui, président du syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), et les membres du bureau
- Présentation de la situation des communes polynésiennes
- 12 h 00 Cocktail déjeunatoire avec le bureau et les services du SPCPF
- 13 h 30 Accueil par M. Marcel Tuihani, président de l'assemblée de la Polynésie française
- 14 h 00 Entretien avec M. Marcel Tuihani, président de l'assemblée de la Polynésie française, et les membres du bureau
- 15 h 00 Entretien avec M. Gaston Flosse, ancien sénateur, président du parti Tahoeraa Huirraatira
- 16 h 30 Entretien avec M. Winiki Sage, Président du conseil économique, social et culturel (CESC)

- 18 h 00 Entretien avec M. Oscar Temaru, maire de Faa'a, président du parti Union pour la démocratie (UPLD)
- 19 h 00 Dîner avec M. Marcel Tuihani, président de l'assemblée de la Polynésie française

Vendredi 3 mars 2017

- 7 h 00 Accueil par Michel Buillard, maire de Papeete, et des membres du conseil municipal avec visite du marché
- Accueil et petit-déjeuner en mairie
- 9 h 00 Visite de la station d'épuration de la commune avec M. Paul Maiotui, premier adjoint au maire de Papeete
- 12 h 00 Déjeuner libre

Tikehau

- 14 h 00 Départ en avion de Papeete pour Tikehau (archipel des Tuamotu)
- 15 h 50 Arrivée à Tikehau
- Accueil par M. Marere Metua, maire délégué, et les membres du conseil municipal
- Chant d'accueil et discours du maire délégué

Samedi 4 mars 2017

- 09 h 00 Visite des équipements communaux : station de potabilisation, école maternelle et primaire et cantine scolaire, abri anti-cyclonique, déchetterie
- Visite de l'île
- 12 h 00 Déjeuner avec le maire délégué et les membres du conseil municipal
-
- #### **Papeete**
-
- 16 h 00 Retour en avion à Papeete

Dimanche 5 mars 2017

Rurutu

- 14 h 15 Départ en avion de Papeete pour Rurutu (archipel des îles australes).

- 17 h 10 Arrivée à Rurutu
Accueil par M. Frédéric Riveta, maire de Rurutu
Visite de l'île
Rencontre avec le conseil municipal et présentation des équipements et projets communaux (écoles, salles omnisports, station d'assainissement, etc.)

Lundi 6 mars 2017

Papeete

- 9 h 45 Départ en avion de Rurutu pour Papeete
- 12 h 15 Retour en avion à Papeete
- 13 h 30 Table ronde avec les organisations patronales représentatives :
- M. Olivier Kressmann et M. Didier Chomer pour le MEDEF
- M. Sébastien Bouzard et M. Christophe Plee pour la CGPM
en présence de M. Clet Wong, premier vice-président de la chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers de la Polynésie française
- 14 h 45 Table ronde avec les organisations syndicales de salariés :
- Mme Vaitea Le Gayic et M. Eugène Sommers pour le CSIP
- M. Dimitri Pitoeff pour A Tia I Mua
- M. Patrick Galenon, M. Mahinui Temari et M. Christophe Suberbielle pour CSTP-FO
- M. Robert Ueva et M. Tunia Terevaura pour O Oe To oe Rima
- M. Hanny Tehaamatai pour la confédération OTAHI
- 16 h 00 Entretien avec M. René Bidal, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française.
- 19 h 30 Dîner avec M. Michel Buillard, maire de Papeete, et M. Rémy Brillant, directeur général des services de la ville de Papeete

Mardi 7 mars 2017

- 8 h 10 Arrivée au centre pénitentiaire de Papeari et accueil par M. Tearrii Alpha, maire de Teva I Uta
Entretien avec M. Gilbert Marceau, directeur du centre pénitentiaire de Papeari
Visite du centre pénitentiaire en présence de M. Lionel Lecomte, directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)

- 11 h 30 Visite de la centrale hydroélectrique
Déjeuner sur place avec M. Tearii Alpha, maire de Teva I Uta, et M. Grégoire de Chillaz, président-directeur général d'Engie Polynésie française
- 14 h 30 Participation au journal télévisé de Tahiti Nui TV
- 15 h 00 Réunion de travail avec M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, et le gouvernement de la Polynésie française :
- M. Teva Rohfritsch, *vice-président, ministre de l'économie, en charge des grands projets d'investissement et des réformes économiques*
 - M. Tearii Alpha, *ministre du développement des ressources primaires, des affaires foncières et de la valorisation du domaine*
 - Mme Nicole Bouteau, *ministre du Tourisme, des transports internationaux, en charge des relations avec les institutions*
 - M Jacques Raynal, *ministre des solidarités et de la santé, en charge de la réforme de la protection sociale généralisée, de la prévention et de la famille*
 - M. Luc Faatau, *ministre de l'équipement et des transports intérieurs*
 - Mme Priscille Tea Frogier, *ministre du travail, et de la formation professionnelle, en charge de la fonction publique et de la recherche*
 - Mme Nicole Fareata Sanquer, *ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports, en charge de l'enseignement supérieur*
 - M. Heremoana Maamaatuaiahutapu, *ministre de la culture, de l'environnement et de l'artisanat, en charge de la promotion des langues et de la communication*
- 18 h 30 Participation au journal télévisé de Polynésie Première
- 19 h 30 Dîner à l'invitation de M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française, avec les membres du gouvernement de la Polynésie française

Mercredi 8 mars 2017

- 8 h 05 Départ de Papeete pour Paris (escale à Los Angeles)

Jeudi 9 mars 2017

- 16 h 20 Arrivée à Paris