

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1993.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 janvier 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire,*

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blazot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Chamant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 190 (1993-1994).

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>I. LE SERVICE PÉNITENTIAIRE ET LE SECTEUR DE PROBATION EN POLYNÉSIE FRANÇAISE</b> .....	5
<b>1. Le service pénitentiaire</b> .....	5
<b>2. Le secteur de probation</b> .....	6
<b>II. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES</b> .....	7
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'APPROBATION D'UNE MESURE ATTENDUE</b> .....	8
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	9
<i>. Article premier - Transfert des compétences</i> .....	9
<i>. Article 2 - Mesures d'accompagnement du transfert des compétences</i> .....	10
<i>. Article 3 - Entrée en vigueur du transfert des compétences</i> ..	11
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	13

Mesdames, Messieurs,

La réglementation et la gestion du service public pénitentiaire en Polynésie française relèvent aujourd'hui de la compétence du territoire, auquel il appartient, en application du statut (article 3, 13° de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 modifiée), d'administrer les établissements, de définir les conditions d'incarcération des détenus et de permettre la mise en oeuvre des mesures d'application des peines ou mesures de probation.

Le projet de loi organique n° 190 (1993-1994) *relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire* modifie cette règle de compétence et confie à l'Etat la responsabilité du service pénitentiaire –tant du point de vue de la réglementation que de celui de la gestion– ainsi que du secteur de probation. Selon le projet de loi, le territoire conserverait en revanche autorité –comme aujourd'hui– dans le domaine de la réglementation applicable à la liberté surveillée des mineurs.

Cette proposition de distribution nouvelle des compétences est la conséquence du souhait du Gouvernement de mettre à la charge de l'Etat les dépenses de fonctionnement et d'équipement du service pénitentiaire sur le territoire. Elle répond également à la nécessité d'assurer une plus grande cohérence entre la décision pénale –qui est du ressort de l'Etat– et l'exécution de cette dernière, qu'il s'agisse des modalités de la détention ou de celles de l'aménagement de la peine.

Le texte soumis à notre examen poursuit ainsi un objectif limité mais d'une portée pratique non négligeable. En unifiant les deux régimes, il ouvre la voie à l'harmonisation des politiques pénales conduites en métropole et sur le territoire ainsi qu'à la mise en oeuvre d'une gestion intégrée des établissements et des personnels.

Le projet de loi prévoit que le transfert des compétences entrera en vigueur le 1er janvier 1995 et qu'une convention définira, d'une part, les conditions de la dévolution à l'Etat des biens meubles et immeubles affectés au service et, d'autre part, les modalités selon lesquelles l'Etat prendra progressivement en charge les dépenses de personnel et de fonctionnement du dit service. Cette prise en charge devra être achevée à l'issue d'une période de cinq années suivant la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur, un projet de loi ordinaire déterminera par ailleurs les conditions d'intégration des personnels –qui sont aujourd'hui pour l'essentiel des personnels liés au territoire par contrat– dans les différents corps de l'Administration pénitentiaire.

Il est à noter que le projet de loi répond à une demande qui avait été formulée par votre commission des Lois lors de l'examen du projet de loi modifiant la loi du 6 septembre 1984 relative au statut du territoire (loi du 12 juillet 1990).

Une délégation de votre commission –dont votre rapporteur était membre– avait visité le principal établissement pénitentiaire du territoire lors d'une mission d'information préalable à la discussion du nouveau statut.

A la suite de cette mission, votre rapporteur vous avait proposé qu'un tel transfert de compétences soit décidé : l'établissement se révélait en effet nécessiter un ensemble de travaux susceptibles d'être pris en charge par les services extérieurs de la Chancellerie ; il apparaissait, d'autre part, que la formation des personnels devait être développée dans le cadre des règles applicables en métropole.

Le Gouvernement n'avait pas souhaité, à l'époque, suivre cette proposition et avait invoqué à l'encontre de l'amendement présenté par votre commission l'article 40 de la Constitution.

\*

\* \*

## I. LE SERVICE PÉNITENTIAIRE ET LE SECTEUR DE PROBATION EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Placés sous l'autorité du Ministre de la Solidarité, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et des Lois du travail du territoire, le service pénitentiaire et le secteur de probation font l'objet d'une gestion distincte, alors qu'ils sont réunis en métropole sous l'autorité unique de l'Administration pénitentiaire.

### 1. Le service pénitentiaire

Le service compte trois établissements répartis sur l'ensemble du territoire : le centre pénitentiaire de Nuutania, situé sur la commune de Faaa, et deux centres, de modeste dimension, placés auprès des sections détachées du tribunal, à Raiatea (Iles sous le Vent) et Nuku-Hiva (îles Marquises).

Le centre de Nuutania regroupe un quartier maison d'arrêt et un quartier maison centrale et compte une section affectée à la détention des femmes.

Relativement récent (il fut mis en service en 1970), il reçoit aujourd'hui environ 200 détenus pour un nombre de places en cellules de 228. Une partie de ces cellules vient d'être rénovée. Néanmoins, le bâtiment n'a pas, semble-t-il, fait l'objet d'un entretien suffisamment suivi et nécessite des travaux complémentaires.

Il est à noter d'autre part –ce que la délégation de votre commission a pu relever sur place– qu'une partie des locaux est partiellement inondée lors de fortes pluies et que cette situation appelle de la même manière une initiative dans ce domaine.

Le centre de Raiatea est un petit bâtiment qui peut accueillir une quinzaine de détenus et en reçoit actuellement 7.

L'établissement de Nuku-Hiva a une capacité de 7 détenus et ne compte aujourd'hui aucun détenu.

L'Administration pénitentiaire fait observer que l'existence de ces petites unités est pleinement justifiée par la distance qui sépare les îles, les difficultés de liaison et leurs coûts, et permet de maintenir les prévenus et les condamnés à proximité de leur environnement familial.

Les personnels pénitentiaires représentent sur les trois sites un effectif composé, sous l'autorité d'un directeur, de 2 surveillants-chefs, 13 premiers surveillants, 98 surveillants, 6 personnels administratifs, 6 personnels techniques, 2 travailleurs sociaux, 1 infirmier et 1 animateur sportif.

Rapportés au nombre des détenus, ils correspondent à un taux d'encadrement supérieur à celui enregistré en métropole.

## 2. Le secteur de probation

D'après les informations réunies par votre rapporteur, ce secteur n'est pas à proprement parler structuré, cependant que les alternatives à l'emprisonnement –qui tendent à se développer en métropole et sont, avec les mesures d'exécution des peines, de la responsabilité de ce secteur– demeurent marginales sur le territoire.

En application du décret du 6 juillet 1984, un Comité de probation et d'assistance aux libérés a fait l'objet d'une décision de l'assemblée territoriale du 8 décembre 1988, rattaché, à la différence des règles applicables en métropole, au service des affaires sociales et non au service pénitentiaire.

Cependant, il apparaît que, dans les faits, le comité n'a toujours pas d'existence effective.

Aussi la probation –qui fait l'objet pour l'essentiel des mesures décidées par le juge de l'application des peines, notamment en ce qui concerne le sursis avec mise à l'épreuve auquel sont astreintes 300 personnes environ– est-elle suivie par un agent de probation et 2 travailleurs sociaux du territoire.

Le présent projet de loi organique devrait ouvrir la voie à une profonde refonte de ce régime. C'est ainsi que la Chancellerie envisage la création d'un service d'insertion et de probation placé sous l'autorité d'un directeur et comportant 6 travailleurs sociaux.

Des actions de partenariat devraient d'autre part être développées, alors que l'agent de probation procède aujourd'hui à un suivi simplement individuel des mises à l'épreuve.

Enfin, une extension du régime, aujourd'hui limité aux îles de Tahiti et Moorea, est envisagée auprès de l'ensemble des juridictions du territoire.

## II. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

Ces mesures sont définies par l'article 2 du projet de loi qui opère un partage entre la dévolution à l'Etat des biens meubles et immeubles du service pénitentiaire du territoire, et la prise en charge par lui des dépenses de personnel et de fonctionnement du service.

Comme souligné par le texte même du projet de loi, le transfert devrait être plus progressif dans ce second cas, cette progressivité résultant notamment de la nécessité de répartir sur la période les créations de postes appropriées.

Il devra être achevé dans les cinq années suivant la date d'entrée en vigueur de la redistribution des compétences fixée au 1er janvier 1995 par l'article 3 du projet de loi.

Les conditions d'intégration des personnels dans les corps correspondants de l'Administration pénitentiaire seront définies par une loi ordinaire dont le projet sera prochainement soumis à l'examen du Parlement.

Cette intégration sera notamment liée à la mise en oeuvre d'une action de formation définie dans le cadre du nouveau statut et assurée par les services de la Chancellerie. Des stages devraient ainsi être organisés en métropole pour les personnels d'encadrement, cependant qu'une formation sur place sera assurée pour les autres.

Il est à noter que cette intégration avait fait l'objet d'un second amendement de votre commission des Lois, présenté lors de l'examen de la loi du 12 juillet 1990 précitée (puis retiré en fonction de la décision intervenue sur le précédent).

Celui-ci énonçait que *«les agents affectés, à la date de promulgation de la présente loi, au service pénitentiaire de la Polynésie française sont, sur leur demande, intégrés dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat correspondant aux fonctions qu'ils exercent»* et renvoyait la définition des modalités de cette intégration à un décret en Conseil d'Etat.

Votre commission des Lois ne vous propose pas de reprendre cet amendement dans le cadre du présent projet de loi, dans la mesure où la question ne relève pas de la loi organique.

Celui-ci pourrait en revanche faire l'objet d'un nouvel examen lors de la discussion du projet de loi ordinaire.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'APPROBATION D'UNE MESURE ATTENDUE**

Votre commission des Lois vous propose de vous montrer favorable au principe du transfert des compétences défini par le présent projet de loi, qu'elle avait elle-même appelé de ses vœux.

Les modalités de ce transfert lui apparaissent, d'autre part, pouvoir être approuvées. D'après les informations réunies par votre rapporteur, celles-ci font, au demeurant, l'objet d'un accord entre l'Etat et le territoire. La voie contractuelle retenue par le projet de loi traduit pleinement cet accord.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter le présent projet de loi sans modification.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Transfert des compétences**

Cet article modifie l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française –qui énumère les compétences de l'Etat sur le territoire– afin de décider du transfert prévu par le projet de loi.

Le quatorzième alinéa (13°) de l'article définit les compétences de l'Etat dans le domaine judiciaire : celui-ci a autorité en matière de Justice au sens large, d'organisation judiciaire, d'organisation de la profession d'avocat, de frais de justice, de droit pénal (à l'exception des règles relatives à la répression des fraudes et de celles se rapportant à la répression des infractions aux règlements territoriaux), de commission d'office et de procédure pénale

Parmi ces dernières règles, la réglementation pénitentiaire et celle relative à la liberté surveillée des mineurs demeurent cependant de la responsabilité du territoire.

Le présent article renvoie la compétence dans le premier cas à l'Etat et attribue à ce dernier la responsabilité expresse du *service public pénitentiaire*.

Il est à noter que, dans le statut actuel, le territoire est compétent en ce qui concerne ce service du simple fait qu'il l'est pour la définition des règles applicables dans ce domaine, sans que la loi du 6 septembre 1984 précitée le mentionne explicitement.

De la même manière, il participe à la mise en oeuvre des décisions sur la liberté surveillée des mineurs dans la mesure où il détermine lui-même la réglementation se rapportant à cette matière.

Pour les raisons développées dans l'exposé général du présent rapport, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent article sans modification.

## *Article 2*

### **Mesures d'accompagnement du transfert des compétences**

Ces mesures consistent, d'une part, dans le transfert à l'Etat des biens meubles et immeubles affectés au service public pénitentiaire et, d'autre part, dans la prise en charge progressive par lui des dépenses de personnel et de fonctionnement du service.

La redistribution proprement dite des compétences est prévue par l'article premier, cependant que l'article 3 énonce que celle-ci interviendra au 1er janvier 1995 ; la dévolution des biens du service à l'Etat et la prise en charge par celui-ci des dépenses de personnel et de fonctionnement du service feront, quant à elles, l'objet de dispositions distinctes, échelonnées dans le temps dans les conditions définies par le présent article.

Dans les deux cas, la voie contractuelle est retenue ; l'article prévoit ainsi qu'une convention entre l'Etat et le territoire règle les modalités du régime transitoire : cette convention fixe les conditions du transfert à l'Etat des biens affectés au service et précise les modalités de prise en charge des dépenses de personnel et de fonctionnement.

Aux termes même du projet de loi, cette dernière prise en charge devrait faire l'objet de mesures d'une plus grande progressivité : d'après les éléments communiqués à votre rapporteur, celle-ci sera notamment liée à la nécessité d'ouvrir sur plusieurs exercices les crédits relatifs à l'intégration des personnels.

Cependant, le présent article prévoit qu'en tout état de cause, le transfert devra être achevé à l'issue d'une période de cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur de l'article premier telle que fixée par l'article 3.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 3*

**Entrée en vigueur du transfert des compétences**

Cet article prévoit que le transfert des compétences résultant de l'article premier interviendra le 1er janvier 1995.

Ce délai est principalement justifié par la nécessité de mettre en forme et d'examiner le projet de loi ordinaire relatif aux conditions d'intégration des personnels dans les corps de l'Administration pénitentiaire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent article sans modification.

\*

\*      \*

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la commission
<p><b>Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française</b></p>	<p>Article premier.</p> <p>Le 13° du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification</p>
<p>Art. 3 .- Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les matières suivantes :</p> <p>.....</p>	<p>«13° Justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, droit pénal, sous réserve des dispositions des articles 25 5°, 30, 64, 65 et 66, commissions d'office, procédure pénale à l'exclusion de la réglementation pénitentiaire et de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs ;».</p>	
<p>13° Justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, droit pénal sous réserve des dispositions des articles 25 (5°), 30, 64, 65 et 66, commissions d'office, procédure pénale à l'exclusion de la réglementation pénitentiaire et de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs ;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Une convention entre l'Etat et le territoire fixe les conditions du transfert à l'Etat des biens meubles et immeubles affectés au service public pénitentiaire.</p> <p>Elle précise également les modalités selon lesquelles l'Etat prendra progressivement en charge les dépenses de personnel et de fonctionnement du service. Cette prise en charge devra être achevée à l'issue d'une période de cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur de l'article premier de la présente loi organique.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification</p>
	<p>Art. 3.</p> <p>L'article premier de la présente loi organique entrera en vigueur le 1er janvier 1995.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification</p>