



N^{OS} 1820 et 1821

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mars 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LES
PROJETS DE LOI ORGANIQUE ET ORDINAIRE, ADOPTÉS PAR LE SÉNAT APRÈS
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*portant **modification du statut d'autonomie de la Polynésie française** (n° 1695) et portant
diverses **dispositions institutionnelles en Polynésie française** (n° 1696)*

PAR M. GUILLAUME VUILLETET
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1695, 1696**

Sénat : **198, 199, 292, 293, 294** et T.A. **66** et **67** (2018-2019).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	9
I. UN PAYS D'OUTRE-MER DOTÉ D'UNE LARGE AUTONOMIE ET MARQUÉ PAR LE FAIT NUCLÉAIRE	11
A. DE LA COLONISATION À L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE	11
1. Le temps de la colonisation	11
2. La reconnaissance de l'autonomie polynésienne.....	12
3. La loi organique statutaire du 27 février 2004.....	12
4. Le temps révolu de l'instabilité institutionnelle	14
B. UN PASSÉ NUCLÉAIRE DOULOUREUX.....	16
C. UNE TROISIÈME MODERNISATION DU STATUT NÉCESSAIRE, PRÉPARÉE ET ATTENDUE	18
II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PROJETS DE LOI INITIAUX	19
A. PRENDRE ACTE DE LA « DETTE NUCLÉAIRE » DE LA FRANCE À L'ÉGARD DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	19
B. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET L'EXERCICE PAR LA POLYNÉSIE DE SES COMPÉTENCES	20
C. SOUTENIR LES COMMUNES ET FÉDÉRER LEUR ACTION	21
III. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	21
A. DES AMÉLIORATIONS DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE.....	22
B. UN SOUTIEN ACCRU À L'ACTION COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE	23
C. LA LUTTE CONTRE L'INDIVISION FONCIÈRE.....	24
D. DES DEMANDES DE RAPPORT AU GOUVERNEMENT	24
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	24
COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE ..	27
<i>Article 1^{er}</i> (section 2 du titre I ^{er} , art. 6-1 et 6-2 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française): Reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation.....	27

<i>Article 2</i> (art. 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Application de plein droit en Polynésie française des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État	33
<i>Article 2 bis</i> (art. 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Dématérialisation de la procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française	35
<i>Article 2 ter</i> (art. 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Dématérialisation de la procédure de consultation du gouvernement de la Polynésie française	37
<i>Article 3</i> (art. 7 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française	39
<i>Article 3 bis</i> (art. 29 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Régime des sociétés d'économie mixte.	44
<i>Article 4</i> (art. 30-1 et 111 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Création d'autorités administratives indépendantes et définition des règles déontologiques, budgétaires et comptables qui leur sont applicables	46
<i>Article 5</i> (art. 30-2 [nouveau], 91, 111, 157-2, 157-3, 172-2 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Création de sociétés publiques locales	51
<i>Article 5 bis</i> (art 30-3 [nouveau], 65, 167 et 171 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Publication des actes et documents administratifs de la Polynésie française	57
<i>Article 5 ter</i> (art. 30-4 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Aide juridictionnelle en matière foncière	59
<i>Article 5 quater</i> (art. 34 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Participation de la Polynésie française à l'exercice de missions de police	65
<i>Article 6</i> (art. 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Élargissement de la possibilité pour la Polynésie française de participer à des organisations internationales	67
<i>Article 7</i> (art. 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Conditions de la délégation de compétences de la Polynésie française aux communes polynésiennes	71
<i>Article 8</i> (art. 45 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Répartition des compétences en matière de production et de distribution d'électricité	75
<i>Article 9</i> (art. 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Exploration et exploitation des terres rares	78
<i>Article 9 bis</i> (art. 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Modification des ressources et du fonctionnement du Fonds intercommunal de péréquation	83

<i>Article 9 ter</i> (art. 53 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Possibilité pour les communes ou leurs groupements de confier à la Polynésie française le recouvrement des impôts et taxes locaux	86
<i>Article 10</i> (art. 55-1 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Participation de la Polynésie à des syndicats mixtes ouverts.....	88
<i>Article 10 bis</i> (art. 64 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Délégation de signature des titulaires du pouvoir d'ordonnateur de la Polynésie française.....	92
<i>Article 11</i> (art. 64-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Conditions de remplacement du président de la Polynésie française en sa qualité d'ordonnateur lorsqu'il est déclaré comptable de fait	93
<i>Article 11 bis</i> (art. 87 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport du président de la Polynésie française et des autres membres du gouvernement.....	96
<i>Article 11 ter</i> (art. 91 et 171 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Compétences du conseil des ministres..	97
<i>Article 11 quater</i> (art. 93 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Nominations en conseil des ministres.....	99
<i>Article 11 quinques</i> (art. 96 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Subdélégation de signature des responsables des services de la Polynésie française	102
<i>Article 12</i> (art. 107 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Remplacement des membres de l'assemblée de la Polynésie française	103
<i>Article 13</i> (art. 122 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Règles de majorité à l'assemblée de la Polynésie française.....	110
<i>Article 13 bis</i> (art. 126 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport des représentants à l'assemblée de la Polynésie française.....	113
<i>Article 13 ter</i> (art. 129 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Pouvoir d'ordonnateur du président de l'assemblée de la Polynésie française	115
<i>Article 13 quater</i> (art. 137 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française.....	118
<i>Article 14</i> (chapitre III du titre IV, art. 5, 49-1, 111, 147 à 152, 171, 172, 173-1 et 182 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Extension des compétences du conseil économique, social et culturel de Polynésie française à l'environnement.....	120

<i>Article 14 bis A</i> (art. 157-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Compétence de l'assemblée de la Polynésie française sur les projets de décision avant la décision de la commission de contrôle budgétaire et financier	124
<i>Article 14 bis</i> (art. 157-4 et 168-1 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Dématérialisation des échanges entre les institutions de la Polynésie française, le haut-commissaire et la chambre territoriale des comptes	127
<i>Article 14 ter</i> (art. 162 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Clarification de la protection fonctionnelle des responsables publics de la Polynésie française	129
<i>Article 15</i> (art. 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Élargissement du champ du concours technique et financier de l'État	131
<i>Article 16</i> (art. 170 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Sécurisation juridique de la mise à disposition d'agents du ministère de l'éducation nationale	134
<i>Article 17</i> (art. 170-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Limitation du champ des conventions conclues avec l'État devant être préalablement approuvées par l'assemblée de la Polynésie française	136
<i>Article 18</i> (art. 173-2 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Entrée en vigueur et contrôle de légalité des actes des autorités administratives indépendantes polynésiennes	139
<i>Article 19</i> (art. 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Saisine pour avis du Conseil d'État sur la répartition des compétences entre les institutions polynésiennes et le domaine des lois du pays	141
<i>Article 20</i> (art. 176, 177 et 178 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Amélioration du régime contentieux des lois du pays	143
<i>Article 21</i> (art. 189 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et L.O. 392-1 du code électoral) : Adaptation du rôle de l'Institut de la statistique de la Polynésie française aux nouvelles règles d'établissement des listes électorales	147
<i>Article 22</i> (art. 109, 111, 159, 171 et 173-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : Coordinations	149
COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	151
<i>Article 1^{er} A</i> (art. 1 ^{er} A [nouveau] de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) : Transformation de la dotation globale d'autonomie en prélèvement sur recettes de l'État	151
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 5842-22, L. 5842-26 et L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales et 134 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Compétence des communautés de communes et d'agglomération en Polynésie française	154

<i>Article 2</i> (art. L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales) : Règles d'organisation et de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts auxquels participe la Polynésie française ou l'un de ses établissements	162
<i>Article 3</i> (art. L. 5843-2 du code général des collectivités territoriales et 64 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense) : Création de syndicats mixtes ouverts sans la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics	164
<i>Article 4</i> (art. L. 1862-1 et L. 1862-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et 23 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française) : Participation des communes et de leurs groupements aux sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française.....	166
<i>Article 5</i> (art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales) : Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française.....	168
<i>Article 6</i> (art. L. 407, L. 410 et L. 414 du code électoral) : Coordinations en matière électorale.....	170
<i>Article 7</i> : Clarification du statut des agents non fonctionnaires de l'administration	171
<i>Article 8</i> (art. 69-8-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : Financement de l'aide juridictionnelle en matière foncière	173
<i>Article 9</i> : Conditions de l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside.....	174
<i>Article 10</i> : Retour à la famille du défunt des biens de famille, en l'absence de descendants de celui-ci	177
<i>Article 11</i> : Attribution en nature ou en valeur de sa part à l'héritier omis, sans remise en cause du partage intervenu	182
<i>Article 12</i> : Dispositif dérogatoire temporaire de partage des bien indivis	185
<i>Article 13</i> : Expérimentation d'un dispositif dérogatoire de partage par souches	188
<i>Article 14 (supprimé)</i> : Intelligibilité et accessibilité du droit national applicable en Polynésie française.....	191
<i>Article 15</i> : Concession d'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française	193
<i>Article 16 (supprimé)</i> : Rapport sur le placement des fonds libres de la Polynésie française.....	195
AUDITION DE MME ANNICK GIRARDIN, MINISTRE DES OUTRE-MER	197
Réunion du mardi 12 mars 2019.....	197
COMPTE RENDU DES DÉBATS	213
Première réunion du mercredi 27 mars 2019.....	213
Seconde réunion du mercredi 27 mars 2019.....	225
CONTRIBUTION DE MME MAINA SAGE, CO-RAPPORTEURE D'APPLICATION	247
PERSONNES ENTENDUES	253

MESDAMES, MESSIEURS,

Voilà près de quinze années que la Polynésie française s'est trouvée pourvue d'une autonomie renforcée, avec l'adoption de la loi organique du 27 février 2004, votée vingt ans après le premier statut d'autonomie de 1984. Ce territoire d'outre-mer entrerait alors dans la catégorie des « *collectivités d'outre-mer* » que l'article 74 de la Constitution, modifiée à cet effet en 2003 ⁽¹⁾, place sous un statut tenant compte « *des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ».

Dotée de l'autonomie, la Polynésie bénéficie de prérogatives et de spécificités institutionnelles destinées à répondre aux aspirations des Polynésiens et de leurs représentants ainsi que de leur souhait légitime que la République tienne compte de leur identité singulière, de leurs intérêts propres et de leurs particularités géographiques. Éloignés de plus de 15 000 km de l'hexagone, les 282 000 citoyens français qui vivent en Polynésie occupent un territoire marqué par la dispersion et l'éloignement de ses cinq archipels, constitués de 118 îles dispersées sur 2,5 millions de km², soit une étendue comparable à la superficie de l'Europe.

En termes institutionnels, seule la Nouvelle-Calédonie dispose aujourd'hui de prérogatives plus étendues que celles conférées aux autorités polynésiennes. Mais elle s'inscrit dans un cadre constitutionnel distinct et dans une démarche pouvant aboutir à la pleine souveraineté dans la continuité des accords de Matignon du 26 juin 1988 ⁽²⁾.

Quinze ans après la promulgation du statut de la Polynésie française en 2004 ⁽³⁾, modifié principalement à deux reprises en 2007 ⁽⁴⁾ et 2011 ⁽⁵⁾, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'un projet de loi organique tendant à moderniser certains de ses aspects sans remettre en cause son équilibre général. Les conséquences de ce texte et diverses mesures d'adaptation sont présentées dans le projet de loi simple soumis simultanément au Parlement.

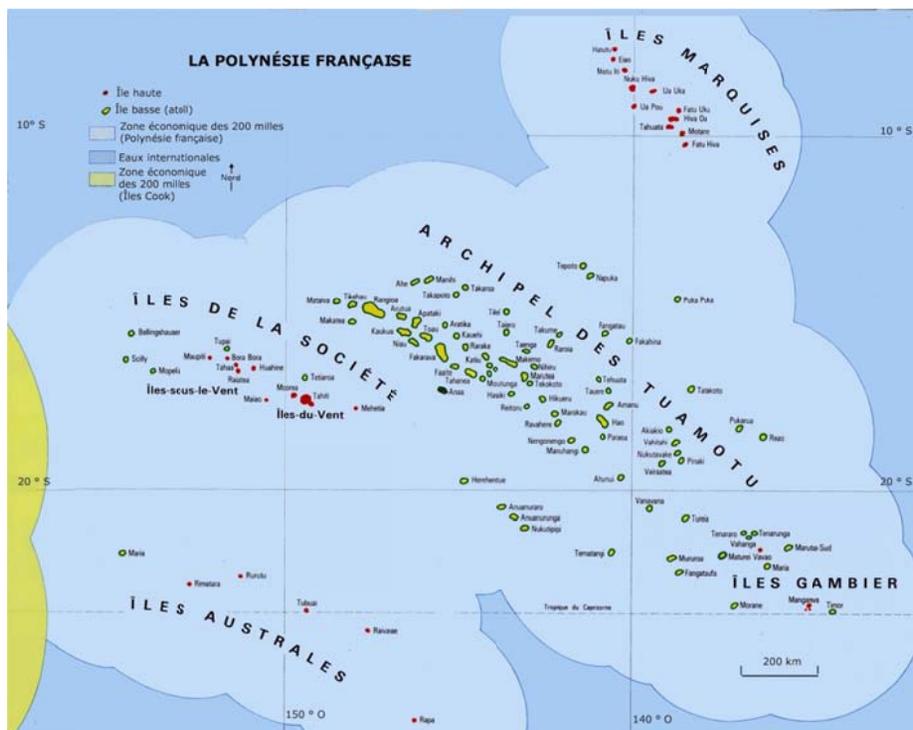
(1) *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.*

(2) *Posé par le titre XIII de la Constitution, relatif aux « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », dont l'article 77 prévoit que la loi organique détermine les « conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté ».*

(3) *Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.*

(4) *Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.*

(5) *Loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.*



Les dispositions que comportent ces deux textes ne constituent pas un bouleversement. Toutefois, si diverses mesures correspondent à de simples ajustements techniques, la portée de certaines avancées ne saurait être négligée dans l’histoire du lien qui unit le territoire et la population de Polynésie à la France. Comme l’a rappelé la ministre des outre-mer lors de son audition devant la commission des Lois, « ces textes sont le pendant législatif de l’accord de l’Élysée signé le 17 mars 2017, qui a marqué le renouveau des relations entre l’État et la Polynésie française » et « a pour pierre angulaire la reconnaissance du fait nucléaire et de ses conséquences »⁽¹⁾. Ils visent également à renforcer la stabilité des institutions polynésiennes ainsi que l’efficacité et l’adéquation aux enjeux locaux des politiques publiques qui y sont conduites.

Déposés par le Gouvernement sur le bureau du Sénat le 12 décembre 2018, les projets de loi ont été adoptés en séance publique le 19 février 2019. Les modifications apportées par les sénateurs, en concertation avec les représentants de la Polynésie française et avec le soutien du Gouvernement, sont nombreuses. Votre rapporteur a pu constater, au fil des auditions qu’il a réalisées auprès de l’ensemble des acteurs politiques et institutionnels, qu’elles suscitent un consensus presque entier auquel il est proposé, désormais, aux députés de mêler leurs voix.

(1) Commission des Lois de l’Assemblée nationale, compte rendu de réunion n° 56, 12 mars 2019.

I. UN PAYS D'OUTRE-MER DOTÉ D'UNE LARGE AUTONOMIE ET MARQUÉ PAR LE FAIT NUCLÉAIRE

Le lien qui unit la Polynésie française à la République est ancien et l'histoire qu'elles ont en partage fut « *tumultueuse, faite de volonté commune, d'adhésion partagée mais aussi d'arbitraire colonial et de résistance* », pour reprendre les mots utilisés, le 22 février 2016, par M. François Hollande, alors Président de la République, en reconnaissant la contribution de ce territoire à la constitution de la force de dissuasion nucléaire.

A. DE LA COLONISATION À L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE

1. Le temps de la colonisation

L'histoire de la Polynésie française commence en mai 1842 avec la prise de **possession des îles Marquises** au nom de la France par l'amiral Abel Aubert du Petit-Thouars⁽¹⁾. La même escadre fut ensuite invitée à répondre, en septembre 1842, à la demande de la reine Pomare IV qui sollicitait un **protectorat français** sur les **îles du Vent**, l'archipel des **Tuamotu** et les îles **Tubuai et Raivavae dans les Australes**. La présence française fut acceptée par le Royaume-Uni : la convention de Jarnac du 19 juin 1847 valide le protectorat tout en garantissant l'**indépendance des îles Sous-le-Vent**.

Cette situation se stabilisa jusqu'à la décision, prise par la France, d'acheter au roi Pomare V les **territoires placés sous protectorat** et de prononcer leur **annexion** le 29 juin 1880. La même année, les îles Raiatea et Tahaa sollicitent à leur tour d'être placées sous protectorat français devant le risque d'une conquête militaire allemande ; elles sont **annexées par la force** avec l'ensemble des **îles Sous-le-Vent** en 1897⁽²⁾. C'est à la même période que la France incorpore également l'archipel des Gambier (1881) ainsi que les îles Australes qui lui échappaient encore (Rapa, Rurutu, Rimatara).

L'ensemble de ces archipels constitue alors, avec Wallis et Futuna, les **Établissements français de l'Océanie**, sous la responsabilité du ministère de la marine puis, à partir de 1894, du ministère des colonies. Le gouverneur est assisté de cinq administrateurs de secteur, un pour chaque archipel. La Polynésie française n'est **pas une colonie de peuplement** : seul un faible nombre de métropolitains s'y installe et, en 1988, 83 % de la population est d'ascendance locale.

(1) *L'expédition conduite par Étienne Marchand avait déjà revendiqué en 1791 la souveraineté française sur ce qui avait alors été nommé les « îles de la Révolution », mais cette prétention n'avait pas été soutenue.*

(2) *Voir notamment Renaud MELTZ, « Du protectorat à l'annexion. La lente "pacification" des Îles Sous-le-Vent (Polynésie), 1880-1897 », Monde(s), vol. 4, n° 2, 2013, pp. 233-250. La France avait préalablement négocié l'abrogation de la convention de Jarnac avec le Royaume-Uni ainsi que les contreparties octroyées à l'Allemagne en échange de l'abandon de ses prétentions sur le Pacifique. La population résista cependant pendant dix ans à cette annexion.*

2. La reconnaissance de l'autonomie polynésienne

Le 27 octobre 1946, la IV^e République fait des cinq archipels un **territoire d'outre-mer**. Elle avait déjà été dotée, à la Libération, d'une assemblée représentative, composée de vingt membres élus par des **Polynésiens désormais pleinement citoyens français** et détenteurs du droit de vote.

Un décret du 22 juillet 1957, pris en application de la loi dite « loi-cadre Defferre »⁽¹⁾, donna au territoire son **nom actuel de Polynésie française**, créa un conseil de gouvernement et renforça les prérogatives de l'assemblée, qui demeurèrent toutefois limitées par la tutelle exercée par le gouverneur, à la fois représentant de l'État sur place et chef de l'administration territoriale. Appelés à se prononcer sur le projet de Constitution de la V^e République, les polynésiens votèrent « oui » à 64,4 % des suffrages et conservèrent leur statut de territoire d'outre-mer, comme le permettait alors l'article 76 de la Constitution.

Trois lois vinrent ensuite poser les prémices d'une autonomie renforcée :

– la **loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française** dota le territoire d'une autonomie de gestion « *administrative et financière* »⁽²⁾, confia à l'assemblée territoriale une compétence de droit commun, renforça les attributions du conseil de gouvernement et limita celles de l'État – le gouverneur devenait haut-commissaire de la République et, quoique toujours chef de l'exécutif, ne pouvait plus suspendre ni révoquer les conseillers du gouvernement ;

– la **loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française** lui conféra son statut de « *territoire d'outre-mer doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République* »⁽³⁾, ce qui lui permit notamment de se doter d'un drapeau le 23 novembre 1984, d'un hymne le 10 juin 1993 et d'un ordre de décoration propre le 5 juin 1996 ;

– enfin, la **loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française** procéda à de nouveaux transferts de compétences.

3. La loi organique statutaire du 27 février 2004

À la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, **la Polynésie française figure dans la catégorie des collectivités d'outre-mer** régie par l'article 74 de la Constitution et dont le statut « *tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ».

(1) Loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi-cadre Defferre, autorisant le gouvernement français à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer

(2) Article 1^{er} de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française.

(3) Article 1^{er} de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

Son statut actuel résulte de la loi organique du 27 février 2004, dont l'article 1^{er} dispose que « **la République garantit l'autonomie de la Polynésie française** » et « *favorise l'évolution de cette autonomie, de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population* ».

Cette autonomie se traduit par les **larges compétences** que cette collectivité exerce :

– le pays dispose d'une **compétence générale de droit commun, sous réserve des compétences expressément dévolues à l'État** – pour l'essentiel, les domaines régaliens – et de celles réservées aux communes ou à leurs groupements par le statut ou les lois et règlements applicables à la Polynésie ⁽¹⁾ ;

– la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences de celui-ci ⁽²⁾ ;

– le **Conseil constitutionnel** est chargé de faire respecter le domaine de compétences de la Polynésie française dans le cas où une loi postérieure à l'entrée en vigueur du statut de 2004 interviendrait dans son champ de compétences ⁽³⁾ ;

– en vertu du principe de spécialité législative, les lois et règlements de l'État n'y sont en général **applicables que sur mention expresse** ;

– pour l'exercice de ses compétences ou la participation à celles de l'État, la Polynésie française peut édicter des règles relevant du domaine de la loi, sous la forme de **lois du pays**, qui demeurent cependant des actes administratifs et sont soumises à un contrôle spécifique du Conseil d'État ⁽⁴⁾ ;

– la Polynésie française dispose de compétences de négociation et de conclusion d'accords internationaux et peut, dans certaines conditions, être représentée dans les relations internationales ⁽⁵⁾.

L'**organisation institutionnelle** de la Polynésie française tient compte de la large autonomie dont elle dispose :

(1) Article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Contrairement aux communes de droit commun, les communes de Polynésie française ne disposent donc pas de la clause de compétence générale.

(2) Articles 31 à 36 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(3) Article 74, alinéa 9, de la Constitution et article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(4) Article 140 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée. Les lois du pays polynésiennes diffèrent donc des lois du pays calédoniennes, qui relèvent du Conseil constitutionnel.

(5) Articles 15, 16 et 38 à 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

– le pouvoir délibérant est incarné par une **assemblée de 57 membres** élus pour cinq ans au suffrage universel direct et chargée d’adopter des délibérations ainsi que les lois du pays, de voter le budget et de contrôler l’action de l’exécutif ;

– le **pouvoir exécutif** est **partagé entre le président de la Polynésie et le gouvernement qu’il dirige** et dont il désigne les membres. Le président est élu par l’assemblée parmi ses membres. Il dirige l’action du gouvernement ainsi que l’administration et nomme à tous les emplois publics. Le président et son gouvernement sont **responsables devant l’assemblée**, l’adoption d’une **motion de défiance** à leur encontre entraînant la cessation de leurs fonctions. Depuis 2007, l’assemblée peut également voter une motion de renvoi d’un projet de budget ;

– enfin, un **conseil économique, social et culturel** est saisi pour avis des projets de loi du pays ou de délibération ayant un caractère économique, social ou culturel.

4. Le temps révolu de l’instabilité institutionnelle

Depuis l’adoption du statut de 2004, la Polynésie française souffrait d’une instabilité politique importante à laquelle les lois organiques du 7 décembre 2007 ⁽¹⁾ et du 1^{er} août 2011 ⁽²⁾ ont entendu mettre un terme.

Pas moins de douze gouvernements se sont succédé entre 2004 et 2014, au gré d’alliances politiques changeantes, générant une **importante instabilité institutionnelle** qui a nécessité, d’une part, d’encadrer davantage les conditions de mise en cause de la responsabilité du gouvernement et, d’autre part, de favoriser la constitution de majorités claires et stables.

Comme l’écrivait en 2015 M. Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des Lois de l’Assemblée nationale, « *les recompositions politiques, les alliances diverses ont souvent donné le **sentiment que le jeu politique prenait le pas sur la gestion d’un pays autonome** dans l’intérêt de tous les Polynésiens. C’est un sentiment qui semble encore largement répandu et les Polynésiens aspirent certainement à une action politique plus continue pour mener des politiques publiques sur une plus longue durée* » ⁽³⁾.

(1) Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.

(2) Loi organique n°2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

(3) Jean-Jacques URVOAS, rapport d’information à la commission des Lois (n° 2950) sur la Polynésie française, 8 juillet 2015.

LES PRÉSIDENTS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE (LOI STATUTAIRE DE 2004)

Date de nomination	Président de la Polynésie française
14 juin 2004	M. Oscar Temaru
22 octobre 2004	M. Gaston Flosse
3 mars 2005	M. Oscar Temaru
26 décembre 2006	M. Gaston Tong Sang
13 septembre 2007	M. Oscar Temaru
23 février 2008	M. Gaston Flosse
15 avril 2008	M. Gaston Tong Sang
11 février 2009	M. Oscar Temaru
24 novembre 2009	M. Gaston Tong Sang
1 ^{er} avril 2011	M. Oscar Temaru
17 mai 2013	M. Gaston Flosse
12 septembre 2014	M. Édouard Fritch

Le renversement du président et du gouvernement suppose désormais l'adoption par l'assemblée de la Polynésie française, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, d'une motion de défiance, dont l'initiative doit être prise par un tiers d'entre eux ⁽¹⁾. De plus, chaque membre de 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, mentionnant 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 ⁽²⁾. **Aucune motion de défiance n'a prospéré** depuis la réforme du statut effectuée en 2011.

Au plan électoral, les membres de l'assemblée de la Polynésie française sont élus, depuis 1952, au **scrutin de liste à la représentation proportionnelle**. Ce mode de scrutin a été modifié en 2004, 2007 et 2011 afin de concilier l'objectif de créer une majorité stable et l'exigence de pluralisme de la représentation. Depuis 2011 l'élection des représentants a lieu selon un scrutin de liste à deux tours dans une circonscription unique – six auparavant – divisée en huit sections électorales, avec un minimum de trois sièges par section pour assurer la représentation des archipels éloignés. Les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages ont la possibilité de fusionner, seules les listes ayant obtenu, au premier tour, au moins 12,5 % des suffrages exprimés pouvant se maintenir au second tour. Les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, une prime majoritaire de 19 sièges allant à la liste ayant obtenu la majorité.

Les élections de 2013 et 2018 ont permis à la liste arrivée en tête de disposer d'une **majorité à l'assemblée de la Polynésie française**. Lors du dernier scrutin, la liste de M. Édouard Fritch, président sortant, a ainsi obtenu plus de 49 % des voix et 38 des 57 sièges à l'assemblée territoriale ⁽³⁾.

(1) Ce seuil a été élevé du cinquième au quart par la réforme de 2007 puis du quart au tiers par la loi organique du 1^{er} août 2011 précitée.

(2) Article 156 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(3) Les autonomistes de centre droit menés par M. Édouard Fritch au sein du Tapura huiraaatira ont respectivement prévalu sur le Tahoeraa huiraaatira présidé par M. Gaston Flosse et dont la liste était dirigée par M. Geffry Salmon (28 % des suffrages et 11 sièges) et sur les indépendantistes de M. Oscar Temaru rassemblés dans le Tavini huiraaatira (23 % des suffrages et 8 sièges).

B. UN PASSÉ NUCLÉAIRE DOULOUREUX

L'histoire récente de la Polynésie française est marquée par une importante présence militaire française en raison des essais nucléaires conduits sur le territoire entre 1963, année de l'installation du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), et le 23 février 1996, date à laquelle M. Jacques Chirac, alors Président de la République, annonce l'arrêt définitif des tirs.

De juillet 1966 à janvier 1996, la France a réalisé **193 essais** sur les atolls de Mururoa et Fangataufa, choisis en raison de leur isolement, de leur faible peuplement à proximité et du régime de vents dominants qui devait limiter les risques de retombées sur des zones habitées. Sur ces 193 essais, 15 essais dits « de sécurité » étaient destinés à s'assurer que l'engin ne pouvait spontanément s'amorcer et dégager de l'énergie nucléaire en cas d'accident durant le stockage ou le transport tandis que 178 autres ont donné lieu à l'explosion d'un engin nucléaire, à raison de 41 essais dans l'atmosphère entre juillet 1966 et septembre 1974 et 137 essais souterrains de juin 1975 à janvier 1996.

Ces essais nucléaires et leur arrêt ont eu et continuent d'avoir des **conséquences importantes en Polynésie française, sur les plans sanitaire, environnemental, économique et social.**

Ceux qui résidaient ou séjournèrent sur les territoires concernés par les essais ⁽¹⁾ peuvent, du fait de leur **exposition aux rayonnements ionisants dégagés**, avoir développé une pathologie radio-induite. En 2010, le Gouvernement estimait à 127 500 le nombre de personnes ayant séjourné sur le CEP et à 10 000 le nombre de civils concernés par les retombées.

Sur le **plan environnemental**, une explosion nucléaire libère un grand nombre de radionucléides de périodes radioactives variables ayant des effets en atmosphère, dans les eaux de mer et sur les terres émergées ainsi que sur la stabilité du sous-sol.

De retour d'une mission en Polynésie française, en 2015, M. Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, soulignait « *l'ombre toujours portée des essais nucléaires* », évoquant les bouleversements économiques et sociaux induits par la présence du CEP : transformation de l'économie polynésienne en économie de rente, transferts publics massifs, effet de substitution de l'activité tertiaire au détriment des activités traditionnelles comme la fabrication du coprah et la production de nacre, de vanille, de café ou de phosphate, mouvements migratoires des archipels vers Tahiti... Il soulignait qu'« *aujourd'hui, après la disparation de cette activité et en dépit des efforts de l'État pour organiser l'après-CEP et en amortir les effets, la société*

(1) Principalement les atolls de Mururoa et Fangataufa, lieux des tirs atmosphériques et souterrains, l'atoll d'Hao, centre logistique de préparation, de soutien et de suivi des essais ainsi que les îles et atolls de Reao, Pukarua et Tureia, l'archipel des Gambier et la presqu'île de Tahiti, touchés par des retombées radioactives lors des essais atmosphériques.

polynésienne doit faire face à ces mutations sans pouvoir s'appuyer sur des secteurs économiques capables de prendre véritablement le relais »⁽¹⁾.

Il a fallu attendre 2003 pour que, pour la première fois, soit reconnu par le Président de la République, M. Jacques Chirac, que « *la Polynésie a participé de manière déterminante à la défense nationale et à la sécurité extérieure de la France qui ne l'oubliera jamais* », contribution sans laquelle « *la France ne serait pas la grande puissance qu'elle est* »⁽²⁾.

Sept ans plus tard, soit quatorze ans après le dernier essai nucléaire, la France mettait en place une procédure spéciale et unifiée de réparation des préjudices subis par ceux qui ont, directement ou indirectement, participé aux essais avec l'adoption de la **loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français**, qui a confié la décision d'indemnisation au Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, devenu en 2013 une autorité administrative indépendante⁽³⁾.

En 2016, lors de son déplacement à Papeete, M. François Hollande, alors Président de la République, rappelait que « *sans la Polynésie française, la France ne se serait pas dotée de l'arme nucléaire et donc de la force de dissuasion* »⁽⁴⁾, avant de signer avec M. Édouard Fritch, président de la collectivité, le 17 mars 2017, un **accord pour le développement de la Polynésie française**, dit « **Accord de l'Élysée** », par lequel était entérinée la reconnaissance du fait nucléaire et de ses conséquences sur place.

Dans le même temps, 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 a réformé la procédure d'indemnisation des victimes des essais nucléaires en **supprimant la notion de « risque négligeable »** pour l'indemnisation⁽⁵⁾.

(1) Rapport d'information précité.

(2) Extraits du discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, le 26 juillet 2003, à Papeete.

(3) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(4) Extraits du discours du Président de la République, M. François Hollande, le 22 février 2016, à Papeete.

(5) L'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 prévoyait que lorsque les conditions de l'indemnisation sont réunies, « l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable ».

C. UNE TROISIÈME MODERNISATION DU STATUT NÉCESSAIRE, PRÉPARÉE ET ATTENDUE

Dès 2014, soit dix ans après l'adoption du statut de 2004, la commission des Lois a décidé de dresser un bilan de ces évolutions, répondant aux souhaits des parlementaires polynésiens et du président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch. À l'issue de ses travaux ⁽¹⁾, elle **écartait une refonte globale du statut, dont l'économie générale était jugée satisfaisante, mais proposait quatre axes de réforme** :

- la coopération entre l'État et le pays ;
- la répartition des compétences ;
- l'amélioration de la rédaction de la loi organique pour préciser certains de ses termes et combler quelques carences ;
- la modernisation et l'amélioration du fonctionnement des institutions.

À ces considérations générales s'ajoutait la **nécessité de renforcer l'échelon communal et intercommunal**, jugé trop faible. Si les 48 communes polynésiennes, réparties sur les cinq archipels, et dont seulement trois – Faa'a, Papeete et Punaauia – ont une population supérieure à 20 000 habitants, connaissent, pour l'essentiel, les mêmes règles d'élection, d'organisation et de fonctionnement que celles hexagonales, leur autonomie fiscale et le périmètre de leurs compétences sont nettement plus limités en raison, notamment, de la compétence de principe du pays, qui fait échec à la traditionnelle clause générale de compétence des communes. Par ailleurs, l'intercommunalité de projet y est peu développée puisque, sur les dix structures intercommunales existantes, on compte deux communautés de communes, aucune communauté d'agglomération, six syndicats de communes et deux syndicats mixtes.

C'est finalement l'accord pour le développement de la Polynésie française, signé le 17 mars 2017, qui a formellement ouvert la voie à « *une modernisation de certaines dispositions du statut* » ⁽²⁾.

La nécessité d'une **révision prudente et principalement technique** a également été appelée de ses vœux par la commission des Lois du Sénat en décembre 2017, afin notamment de corriger certaines imperfections et de procéder à divers ajustements ⁽³⁾.

(1) Jean-Jacques URVOAS, rapport d'information précité.

(2) Cet accord prévoit que « l'État et le Pays poursuivent un dialogue afin de définir les termes de référence d'un bilan et d'une évaluation de la pratique du statut de la Polynésie française » et « poursuivent leurs échanges en vue d'une modernisation de certaines dispositions du statut » (§ 1.2.2).

(3) Rapport d'information (n° 165, session ordinaire de 2017-2018) sur la Polynésie française fait par Mme Catherine TROENDLÉ et M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois du Sénat, décembre 2017, pp. 13-16.

Il en est résulté un important travail de concertation avec les élus polynésiens, entamé à partir de 2015, ainsi qu'a pu le constater votre rapporteur au fil des auditions qu'il a organisées pour préparer l'examen de ces textes. Préalablement consultée sur l'intégralité du projet de loi organique et du projet de loi, conformément à l'article 74 de la Constitution et à l'article 9 de la loi organique statutaire de 2004, l'Assemblée de la Polynésie française a émis un avis circonstancié sur les dispositions qu'ils comportaient initialement et permis leur enrichissement par la formulation de nombreuses propositions complémentaires ⁽¹⁾.

II. PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PROJETS DE LOI INITIAUX

Dans leur version initiale, le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, composés respectivement de dix-sept et trois articles, avaient trois objets principaux : l'inscription dans la loi organique statutaire de 2004 de la reconnaissance de la contribution de la Polynésie à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire ; l'amélioration du fonctionnement institutionnel et de l'exercice par la Polynésie de ses compétences ; le développement de l'action communale et intercommunale.

A. PRENDRE ACTE DE LA « DETTE NUCLÉAIRE » DE LA FRANCE À L'ÉGARD DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'article 1^{er} du projet de loi organique inscrit, au titre 1^{er} de la loi organique statutaire, la **reconnaissance par la République française de la contribution de la Polynésie française** à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation. Il grave ainsi dans le droit, **au frontispice du texte qui organise la vie institutionnelle des Polynésiens**, le caractère incontestable des bénéfices retirés par l'ensemble des Français des expériences diligentées pendant des décennies sur le territoire de la Polynésie française.

Le même article 1^{er} mentionne l'engagement de l'État de **prendre en charge les conséquences** de ses actions passées. Cette responsabilité s'exerce **envers les personnes** – au moyen d'une indemnisation –, **envers l'environnement** – par l'entretien et la surveillance des sites d'expérimentation – et **envers la collectivité polynésienne** – à travers le soutien à la reconversion de son économie après l'arrêt brutal des financements liés à l'atome.

(1) [Avis n° 2018-14 A/APF du 15 novembre 2018 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française](#), [avis n° 2018-15 A/APF du 15 novembre 2018 sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française](#), [avis minoritaire déposé par le groupe Tahoeraa Huiraaatira](#) et [avis minoritaire déposé par le groupe Tavini Huiraaatira](#).

B. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET L'EXERCICE PAR LA POLYNÉSIE DE SES COMPÉTENCES

Sur le plan de la **facilitation de l'exercice de ses compétences par la Polynésie française**, l'**article 4** du projet de loi organique étend le champ des secteurs dans lesquels cette collectivité peut créer des autorités administratives indépendantes à des fins de régulation et clarifie les règles déontologiques, budgétaires et comptables qui leur sont applicables.

D'autres dispositions du projet de loi organique élargissent à la collectivité de Polynésie française et à ses établissements publics la faculté de créer des sociétés publiques locales afin de faciliter l'exploitation de certains services publics (**article 5**) et sécurisent la possibilité de créer un syndicat mixte ouvert entre le pays, les communes, des intercommunalités, des chambres de commerce et d'industrie et d'autres établissements publics en vue de proposer des services ou d'exploiter un service public présentant une utilité pour chacune de ces personnes (**article 10**).

L'**article 6** du projet de loi organique étend le périmètre des organisations internationales auxquelles la Polynésie française peut participer en supprimant toute limitation géographique des organisations susceptibles d'être concernées, sur le modèle du droit applicable à la Nouvelle-Calédonie.

Plusieurs dispositions du projet de loi organique clarifient et sécurisent le concours que l'État peut apporter à la Polynésie française. C'est le cas de l'**article 15** qui autorise l'État à apporter son concours technique et financier à la Polynésie française pour l'exercice de l'ensemble de ses compétences, et non dans le seul domaine des investissements économiques et sociaux, ou de l'**article 16** qui prévoit que la mise à disposition par l'État de personnels de l'enseignement au bénéfice de la Polynésie peut se faire pour tout l'enseignement scolaire, et non plus seulement pour l'enseignement secondaire, et de manière gratuite.

En matière électorale, les **articles 12 et 13** corrigent une malfaçon consécutive au changement de mode de scrutin décidé par le législateur organique en 2011, de sorte qu'un renouvellement général de l'assemblée de la Polynésie française ne soit nécessaire qu'à partir d'un nombre de vacances pour cause de décès excédant le tiers des 57 sièges.

L'**article 14** étend à l'environnement les compétences du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, comme ce fut le cas au cours des dernières années pour le Conseil économique, social et environnemental ainsi que pour les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

Enfin, certains articles lèvent des ambiguïtés et corrigent des imperfections rédactionnelles. L'**article 9** réaffirme la compétence de la Polynésie française pour l'exploration et l'exploitation de **terres rares** recelées dans les eaux sur lesquelles s'exerce une souveraineté de la France et qui relèvent de son administration.

L'**article 2** procède à une même levée de doute en rendant directement applicable de plein droit en Polynésie française des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État. L'**article 3** précise que l'État est compétent pour fixer les règles relatives à son domaine privé et au domaine public et privé de ses établissements publics ; il actualise également les unités de mesure employées pour déterminer qui, de la Polynésie française ou de l'État, est en charge de la sécurité des navires.

C. SOUTENIR LES COMMUNES ET FÉDÉRER LEUR ACTION

Le projet de loi organique comportait également, dans sa version initiale, **plusieurs dispositions renforçant le soutien aux communes et facilitant le développement des intercommunalités de projet.**

L'**article 7**, d'une part, consacre la capacité des communes et des intercommunalités à agir de manière complémentaire à la collectivité de Polynésie française, sans que cette dernière leur transfère sa compétence ni les moyens nécessaires à son exercice et, d'autre part, étend la liste des compétences susceptibles d'être ainsi exercées au développement économique, à l'aménagement de l'espace, à la jeunesse et au sport.

Par ailleurs, l'**article 8** assouplit la répartition des compétences en matière de production et de distribution d'électricité entre le pays et les communes polynésiennes ou leurs groupements, en permettant l'intervention des intercommunalités dans ce domaine et en autorisant les communes qui disposaient historiquement de cette compétence à la transférer à la Polynésie.

Enfin, les trois articles initiaux du projet de loi modifient le code général des collectivités territoriales pour faciliter le développement des communautés de communes (**article 1^{er}**) et tirer les conséquences des dispositions sécurisant, dans la loi organique statutaire de 2004, la possibilité pour la Polynésie française de créer des syndicats mixtes avec d'autres collectivités ou établissements publics (**articles 2 et 3**).

III. PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, principalement à l'initiative de son rapporteur et de Mme Lana Tetuanui, a modifié et enrichi le contenu des deux projets de loi, dans des conditions consensuelles, associant les acteurs locaux et les élus polynésiens ainsi que les services de l'État, ce qui a conduit à leur adoption à l'unanimité.

A. DES AMÉLIORATIONS DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Le Sénat a introduit plusieurs dispositions dans le projet de loi organique tendant à **mieux définir et garantir l'exercice des compétences de la Polynésie française**, sans remettre en cause l'équilibre global existant, notamment :

– en ouvrant la porte à des modalités de communication dématérialisées entre les institutions et avec l'État (**articles 2 bis, 2 ter et 14 bis**) ;

– par l'assouplissement des modalités selon lesquelles la Polynésie peut participer à des missions de police administrative et judiciaire, qui relèvent de la compétence de l'État (**article 5 quater**) ;

– en prévoyant le remplacement du président de la Polynésie française déclaré comptable de fait, en sa qualité d'**ordonnateur**, par le vice-président ou par un autre membre du gouvernement (**article 11**) ;

– en modifiant les attributions du conseil des ministres en matière de conventions conclues avec les personnes morales, d'attribution d'aides financières, de nomination aux emplois supérieurs de la Polynésie française et, enfin, de prise en charge des frais de transport et de mission des membres du gouvernement (**articles 11 bis à 11 ter**) ;

– en assouplissant le régime des délégations de pouvoir et de signature (**articles 10 bis, 11 quinquies et 13 ter**) ;

– en précisant la compétence de l'assemblée de la Polynésie française pour déterminer les modalités de prise en charge des frais de transport et de mission de ses représentants (**article 13 bis**) ;

– en accélérant la procédure de décision du gouvernement de la Polynésie française en matière financière dans les cas où l'assemblée de la Polynésie française ne souhaite pas débattre du projet d'engagement qui lui a été communiqué (**article 14 bis A**) ;

– à travers l'extension de la faculté pour le président de la collectivité ou le président de son assemblée d'interroger la juridiction administrative, et dans certains cas le Conseil d'État, sur la répartition des compétences entre les institutions polynésiennes, afin d'améliorer leur fonctionnement, et sur le domaine des lois du pays, afin de réduire le risque d'illégalité (**article 19**) ;

– en améliorant le régime contentieux des lois du pays afin d'en accélérer l'entrée en vigueur, avec la possibilité que celles-ci soient promulguées si le Conseil d'État, saisi d'un recours *a priori*, ne s'est pas prononcé dans le délai qui lui est imparti (**article 20**) ;

– grâce à une clarification de la compétence du pays pour la définition du régime des sociétés d'économie mixte susceptibles d'être créées sur son territoire, en renvoyant au pays le soin de déterminer ce régime (**article 3 bis**).

En matière électorale, le Sénat a considéré que le renouvellement de l'assemblée devait être organisé dès lors qu'un tiers des sièges se trouvaient vacants, sans considération des causes de cette situation (**article 12**).

Sur le plan financier, le Sénat a inséré, contre l'avis du Gouvernement, un **article 1^{er} A** au projet de loi ordinaire **transformant la dotation globale d'autonomie**, composante principale de l'aide de l'État à la reconversion de l'économie de la Polynésie française, relevant aujourd'hui du budget du ministère des outre-mer, **en prélèvement sur recettes de l'État afin d'en sanctuariser l'évolution**.

Enfin, l'**article 15** du projet de loi ordinaire précise le cadre dans lequel l'État concède l'exploitation d'un aéroport qui relève de sa compétence en Polynésie française.

B. UN SOUTIEN ACCRU À L'ACTION COMMUNALE ET INTERCOMMUNALE

D'autres dispositions modifiées ou ajoutées par le Sénat visent à **favoriser l'exercice par les communes de leurs compétences** et à **encourager le développement d'une intercommunalité de projet**. À cette fin, il a été procédé, à l'**article 1^{er}** du projet de loi, à une redéfinition globale de la liste des compétences des communautés de communes et d'agglomération et à un abaissement du nombre de celles dont ils doivent se saisir.

Par ailleurs, dans le projet de loi organique, le Sénat a modifié les règles relatives au fonds intercommunal de péréquation, afin d'autoriser les subventions de la Polynésie française et de permettre qu'un maire soit associé à la présidence du comité des finances locales, notamment chargé de répartir les ressources de ce fonds entre les communes (**article 9 bis**). Il a également permis aux communes polynésiennes ou leurs groupements de confier à la Polynésie française le soin de recouvrir les impôts et taxes locaux en vue de faciliter le développement d'une fiscalité communale (**article 9 ter**).

Enfin, le Sénat a complété le projet de loi par des dispositions destinées à lever les freins juridiques qui existent aujourd'hui en matière de participation des communes ou de leurs groupements à des sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française (**article 4**). Il a aussi autorisé les communes polynésiennes à créer et gérer des crématoriums et sites cinéraires, afin de combler une lacune du droit en vigueur qui ne permet pas une telle intervention (**article 5**).

C. LA LUTTE CONTRE L'INDIVISION FONCIÈRE

Le Sénat a saisi l'opportunité du **projet de loi ordinaire** pour **apporter des réponses à la situation spécifique de la Polynésie française en matière foncière**. À l'initiative des sénateurs Lana Tetuanui et Thani Mohamed Soilihi, et dans le prolongement de la proposition de loi déposée par M. Serge Letchimy sur la lutte contre l'indivision outre-mer et adoptée à l'unanimité par les deux assemblées à la fin de l'année 2018 ⁽¹⁾, plusieurs dispositions ont été prévues qui adaptent le droit commun aux particularités d'un territoire marqué par une absence de règlement des successions depuis des générations et par les lacunes de l'état civil et du cadastre.

L'**article 8**, en lien avec l'**article 5 ter du projet de loi organique**, autorise la Polynésie à offrir une aide juridictionnelle aux particuliers dans un litige foncier.

L'**article 9** permet à un héritier copropriétaire ou au conjoint survivant de demander l'attribution préférentielle d'un bien s'il démontre qu'il y a sa résidence « depuis un délai de dix ans ».

L'**article 10** prévoit le retour à la famille du défunt, lorsqu'il n'a pas de descendants, de la totalité des biens de famille qu'il détenait en indivision avec celle-ci – sous réserve d'un usufruit au bénéfice du conjoint survivant sur la quote-part indivise du bien occupé au moment du décès.

L'**article 11** empêche la demande en nullité d'un partage judiciaire par un héritier omis.

L'**article 12** permet le partage des biens immobiliers indivis à l'initiative du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers en pleine propriété des droits indivis.

Enfin, l'**article 13** met en place pour dix ans un régime dérogatoire de partage par souche permettant à l'un des membres d'une branche de la famille de la représenter dans le règlement judiciaire de successions multiples.

D. DES DEMANDES DE RAPPORT AU GOUVERNEMENT

Les **articles 14 et 16** du projet de loi ordinaire sollicitent la rédaction de rapports par le Gouvernement sur l'intelligibilité du droit en Polynésie française et sur l'application à cette collectivité du principe financier d'unicité de trésorerie.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois s'est félicitée du **remarquable travail de concertation** mené sur les deux projets de loi en discussion.

(1) Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Les échanges entre les institutions polynésiennes et le Gouvernement, préalablement au début de la navette parlementaire, et les amendements adoptés par le Sénat ont débouché sur des textes qui sont susceptibles de **réunir un large consensus**.

Considérant que les dispositions statutaires n'appelaient aucune modification et que le seul sujet de débat persistant – la modification de l'article 86 du statut organique afin de lever le plafond de 3 % des crédits affectés à l'administration locale pour la rémunération des collaborateurs de cabinet de l'exécutif – ne pouvait être tranché hors la présence du Gouvernement, tant pour des raisons de responsabilité politique que du fait des contraintes de recevabilité financière induites par l'article 40 de la Constitution, **votre Commission a adopté le projet de loi organique en des termes identiques à ceux du Sénat**.

L'encadrement de la rémunération des collaborateurs de cabinet de l'exécutif polynésien (article 86-I de la loi organique statutaire)

L'article 86 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose : « *Le nombre de collaborateurs de cabinet du président de la Polynésie française, du vice-président et des autres membres du gouvernement ne peut excéder la limite fixée par l'assemblée de la Polynésie française, sur proposition de sa commission de contrôle budgétaire et financier. L'assemblée de la Polynésie française inscrit dans le budget de la collectivité, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à la rémunération de ces collaborateurs de cabinet, sans que ces crédits puissent excéder 3 % des crédits consacrés à la rémunération des personnels de la Polynésie française* ».

Cette disposition est spécifique à la Polynésie française. Elle ne trouve aucun équivalent en droit commun, parmi les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie. Elle a été inscrite dans le statut du territoire par la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 en réaction au « *recrutement pléthorique des collaborateurs par le gouvernement de la Polynésie française* »⁽¹⁾. Celui-ci avait recruté, dans les années 2000, jusqu'à 693 collaborateurs⁽²⁾.

Mais alors que **le projet de loi initial prévoyait de fixer à quinze le nombre maximal de collaborateurs par ministre**, le Sénat a estimé que cette approche empiétait sur l'autonomie de la collectivité et, par amendement, a décidé de **confier cette compétence à l'assemblée de la Polynésie française** par voie de délibération, dans la **limite** toutefois de 20 % des crédits consacrés au fonctionnement du gouvernement de la Polynésie française – devenus à l'Assemblée nationale **3 % des crédits consacrés à la rémunération des personnels de la Polynésie française**.

Comme l'indique le rapporteur de l'Assemblée nationale dans le rapport sur les travaux de la commission mixte paritaire, « *un plafonnement fixé à 3 % de la masse salariale de*

(1) *Exposé des motifs de l'article 7 du projet de loi déposé le 20 avril 2011 sur le bureau du Sénat (n° 452).*

(2) *La juridiction administrative, appelée à se prononcer sur la situation polynésienne, affirma que les membres du cabinet n'avaient pas vocation à assurer « des fonctions d'exécution telles que celles de maître d'hôtel, secrétaire (autre que de direction), sténodactylo, standardiste, cuisinier, agent de sécurité, chauffeur, planton, personnel de service, hôtesse, aide cuisinier ou serveur » (Conseil d'État, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, req. n° 329237).*

la Polynésie française relevait les crédits adoptés par le Sénat et permettrait, à l'avenir, à chaque membre du gouvernement de disposer d'une dizaine de collaborateurs »⁽¹⁾.

L'application de cette disposition limite cependant aujourd'hui le gouvernement de la Polynésie française à 72 collaborateurs de cabinet, soit **six pour chacun des douze membres de l'exécutif, bien en deçà des objectifs poursuivis par le législateur organique** en 2011. Par ailleurs, elle **vide de son sens le contrôle exercé par l'Assemblée de la Polynésie française**, qui estime le plafond opportun à 150 collaborateurs⁽²⁾. Enfin, elle **s'inscrit difficilement dans le cadre d'autonomie et de responsabilité** qui est celui dans lequel évolue la Polynésie française, les rémunérations des collaborateurs s'imputant sur le budget de la collectivité et non sur celui de l'État.

À l'initiative de votre Rapporteur, la Commission a apporté, en revanche, quelques **modifications au projet de loi ordinaire**. Outre diverses améliorations rédactionnelles, elle a notamment :

– précisé que le **droit de retour** à la famille du défunt sans postérité de la totalité des biens de famille qu'il détenait en indivision avec celle-ci valait **uniquement pour les biens immeubles**, dès lors que la situation des biens meubles ne suscitait aucune atteinte à l'intérêt général et que la définition jurisprudentielle et doctrinale de la notion de bien de famille apparaissait excessivement extensible ;

– **supprimé les demandes de rapport** adressées à l'exécutif, considérant qu'il revenait au Parlement d'exercer ses missions constitutionnelles de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (**articles 14 et 16**).

(1) Rapport (n° 3618) de M. Didier QUENTIN au nom de la commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, 5 juillet 2011.

(2) Assemblée de la Polynésie française, délibération n° 2012-9/APF du 29 mars 2012.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

(section 2 du titre I^{er}, art. 6-1 et 6-2 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} du projet de loi organique exprime la reconnaissance de la République à l'égard de la Polynésie française pour sa contribution à la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation. Il reconnaît également le principe d'une indemnisation des victimes des essais nucléaires et les obligations de l'État pour la surveillance des sites de ces essais et l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les objectifs assignés par l'article 1^{er} et la reconnaissance qu'il exprime ne figuraient pas, jusqu'à présent, dans la loi organique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Un amendement du Gouvernement adopté par la commission des Lois a prévu que l'État informe tous les ans l'assemblée de la Polynésie française des actions menées pour le respect de ses obligations. Il regroupe également les dispositions introduites par le présent article dans une nouvelle section de la loi organique statutaire intitulée : « De la reconnaissance de la Nation ». En séance publique, un amendement de Mme Lana Tetuanui a doublé l'objectif de reconversion économique d'une ambition de reconversion structurelle de la Polynésie française.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Les essais nucléaires et leurs conséquences

Le programme nucléaire national a été lancé à la Libération par Charles de Gaulle afin d'effectuer des « *recherches scientifiques et techniques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de*

l'industrie et de la défense nationale »⁽¹⁾. Cette ambition est poursuivie tout au long de la IV^e République⁽²⁾. Elle aboutit à l'explosion de *Gerboise bleue*, première bombe nucléaire française, dans le **Sahara algérien** le 13 février 1960. Au total, quatre essais aériens ont lieu sur le site de Reggane et treize essais souterrains à In Ecker entre 1960 et 1966.

La guerre d'Algérie, qui se solde par l'indépendance du territoire à la suite des accords d'Évian du 18 mars 1962, convainc cependant rapidement l'état-major de la nécessité de **rechercher un nouveau site** pour le développement de la capacité de dissuasion française. Divers sites d'essais souterrains sont envisagés en métropole à la fin des années 1950. L'opportunité d'un site ultramarin s'impose dès 1960 dans la mesure où la faible densité de population permettrait d'y déclencher de fortes explosions aériennes de forte puissance⁽³⁾. Après avoir considéré les îles Kerguelen, La Réunion et la Nouvelle-Calédonie, **le choix se porte sur la Polynésie française et sur les atolls de Mururoa et Fangataufa** dans l'archipel des Tuamotu.

Le 27 juillet 1962, la création d'un **Centre d'expérimentations du Pacifique** (CEP) est décidée par le Président de la République. Ce choix a des conséquences fortes en termes de **présence militaire sur le territoire polynésien**⁽⁴⁾.

Le premier essai nucléaire à Mururoa a eu lieu le 2 juillet 1966. Au cours des trente années qui suivirent et jusqu'à l'arrêt des tirs en 1996⁽⁵⁾, la France a procédé à :

– quarante-six essais atmosphériques entre 1966 et 1974 ;

– cent quarante-sept essais souterrains dans les sous-sols et sous les lagons entre 1975 et 1996.

Ces essais ont permis le développement d'une force de dissuasion nucléaire. Les tirs réalisés en Polynésie française ont notamment vu l'explosion de la **première bombe française à fusion**, ou *bombe H*, le 24 août 1968 au-dessus de Fangataufa⁽⁶⁾.

(1) Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 instituant un Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

(2) Décret (non publié) du 26 octobre 1954 signé par Pierre Mendès France.

(3) Jean-Marc RÉGNAULT, « La France à la recherche de sites nucléaires (1957-1963) », Cahier du Centre d'études d'histoire de la défense, n° 12, 1999, pp. 24-47.

(4) Dès 1963, un détachement du génie de la Légion étrangère s'établit en Polynésie française pour y devenir le 5^e régiment étranger. La base aérienne 185 est créée à Hao. La Marine nationale structure un groupe aéronaval du Pacifique de plusieurs milliers d'hommes, dit « Force alpha », structuré autour des porte-avions Foch puis Clemenceau.

(5) La décision en ce sens du Président de la République, M. Jacques Chirac, se double de la signature par la France du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN) du 24 septembre 1996.

(6) L'opération Canopus est le trentième essai nucléaire français. La bombe H est plus puissante et plus complexe que la bombe à fission, ou bombe A, dont disposait la France depuis 1960.

La Polynésie française a bénéficié de l'activité du Centre d'expérimentations du Pacifique. L'étude d'impact jointe au projet de loi organique indique que les dépenses du CEP comptaient pour 76 % du produit intérieur brut polynésien de l'année 1966. **Elle a également subi** les conséquences environnementales et sanitaires négatives des essais nucléaires puisque les populations locales étaient – comme les soldats présents – laissées dans l'ignorance des incidences de leur exposition aux retombées radioactives.

b. Les dispositions législatives en vigueur

i. Indemnisation des conséquences sanitaires

Le Parlement a tenté de prendre la mesure de la spécificité de la situation polynésienne en adoptant la **loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite loi « Morin »**, qui créait un régime spécial d'indemnisation des conséquences négatives des essais nucléaires sur la santé des personnes exposées. La loi instituait notamment une **présomption de responsabilité de la puissance publique** en cas de maladie radio-induite déclarée par une personne ayant vécu dans une zone délimitée à une période correspondant à celle des retombées radioactives. L'appréciation du dossier était confiée à un comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) ⁽¹⁾.

La loi « *Morin* » prévoyait toutefois que la présomption établie au bénéfice des demandeurs pouvait être écartée à condition « *qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable* » ⁽²⁾. Cette condition dérogatoire a été appliquée par le CIVEN de façon quasi-systématique puisque, d'après l'étude d'impact jointe au projet de loi organique, **alors que 1245 dossiers avaient été déposés entre 2010 et 2017, 42 indemnisations seulement avaient été accordées**.

La notion de « risque négligeable » a été supprimée par 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, dite loi « *ÉROM* » ⁽³⁾. Cette même loi a également institué une commission composée

(1) La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a doté le CIVEN du statut d'autorité administrative indépendante de façon à garantir sa neutralité vis-à-vis de l'État. Le CIVEN comprend neuf membres nommés par décret du Président de la République. Il est présidé par un conseiller à la Cour de cassation ou un conseiller d'État – actuellement par M. Alain CHRISTNACHT (décret du 2 mars 2018 portant nomination des membres du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires).

(2) Article 4 de la loi du 5 janvier 2010 précitée.

(3) Dans un avis contentieux n° 409777 du 28 juin 2017 sur renvoi de la cour administrative d'appel de Bordeaux, 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

de parlementaires⁽¹⁾ et de personnalités qualifiées afin de réfléchir aux mesures propres à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie a été causée par les essais nucléaires. Cette instance a rendu son rapport en novembre 2018⁽²⁾.

ii. Surveillance des conséquences environnementales

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. En effet, les anciens sites d'expérimentations nucléaires du Pacifique figurent au nombre installations et activités nucléaires intéressant la défense⁽³⁾. À ce titre, **l'État assure la « surveillance radiologique et géomécanique » des atolls** de Mururoa et Fangataufa⁽⁴⁾.

iii. Traitement des conséquences économiques sur le territoire

L'État s'est également engagé à **compenser les conséquences sur l'économie polynésienne de la fermeture** du Centre d'expérimentations du Pacifique et à **accompagner sa reconversion**. Le territoire a néanmoins subi la réduction des investissements et de la présence militaires malgré les dispositifs financiers prévus. Un **fonds de reconversion économique de la Polynésie française** a été mis en place en 1996⁽⁵⁾ avant d'être transformé, en 2002, en une **dotation globale de développement économique**⁽⁶⁾.

Cette enveloppe unique a été **scindée en trois dotations distinctes** en 2011⁽⁷⁾ :

– la **dotation globale d'autonomie (DGA)** versée à la Polynésie française qui est libre de son emploi, comme de la DGDE auparavant, représentant un montant de **90,552 millions d'euros**⁽⁸⁾ ;

– la **dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française (DTIC)**, versée à celles-ci et affectée au financement des

l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements.

(1) Siégeaient notamment dans cette commission Mme Nicole SANQUER et M. Moetai BROTHERRSON, députés, et Mme Lana TETUANUI, sénatrice.

(2) <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000736.pdf>

(3) 4^o de l'article L. 1333-15 du code de la défense.

(4) Article R. 1333-67-3-1 du code de la défense. Un département de suivi des centres d'expérimentations nucléaires (DSCEN) a été créé à cette fin au sein de la direction générale de l'armement.

(5) Convention État/Pays n^o 96-1983 du 8 août 1996 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française.

(6) Convention État/territoire du 4 octobre 2002 relative au renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française.

(7) Article 168 de la loi n^o 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(8) Cette somme figure à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales. Une réforme de la dotation globale d'autonomie est mise en œuvre par l'article 1^{er} A du projet de loi ordinaire.

projets de traitement des déchets, d'adduction d'eau, d'assainissement des eaux usées, d'adaptation ou d'atténuation aux effets du changement climatique et de constructions scolaires (**9,1 millions d'euros**) ;

– la dotation relative aux investissements prioritaires, ou « **troisième instrument financier** » (**3IF**), destinée au financement d'infrastructures de transport et de défense contre les eaux, et fixée par convention pluriannuelle entre l'État et la Polynésie française (**51,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2019**).

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'article 1^{er} du projet de loi organique inscrit solennellement dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française la **reconnaissance du fait nucléaire** et l'expression de la gratitude de la République pour la **contribution décisive apportée par la Polynésie française à l'édification de la force de frappe nationale**. Cette disposition fait suite aux déclarations du Président de la République, M. François Hollande, à Papeete le 22 février 2016 ⁽¹⁾, et à l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 formalisant cet engagement.

L'article 1^{er} pose également les principes d'**indemnisation des personnes souffrant de maladies radio-induites** dues aux essais nucléaires français, **de surveillance des sites des atolls de Mururoa et Fangataufa**, et d'**accompagnement de la reconversion de l'économie polynésienne par l'État**.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a suggéré la **disjonction de ces dispositions «largement dépourvues de portée normative»** ⁽²⁾. Il a également estimé que l'article 1^{er} du projet de loi organique se bornait à **répéter des prescriptions déjà en vigueur** – qu'il s'agisse des dispositions du code de la défense assurant la surveillance des atolls lieux des essais nucléaires ou du principe général de responsabilité sans faute de la puissance publique. Enfin, il a jugé qu'elles « *ne se rattachent, même indirectement, à aucune des différentes catégories de règles ou de mesures énumérées par l'article 74 de la Constitution. Elles ne présentent donc pas, en tout état de cause, un caractère organique.* »

3. Une disposition peu modifiée par le Sénat

Le rapporteur du Sénat a soutenu la décision du Gouvernement de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et d'honorer les termes de l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 en maintenant les dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi

(1) « Sans la Polynésie française, la France ne se serait pas dotée de l'arme nucléaire et donc de la force de dissuasion. La France serait toujours une nation respectée dans le monde, serait toujours membre du Conseil permanent de sécurité mais n'aurait pas, par cette force de la dissuasion, la capacité d'être une nation pleinement indépendante. »

(2) Avis n° 396068 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 29 novembre 2018, point n° 5.

organique ⁽¹⁾ : « *Il n'est pas illégitime que la loi organique qui fixe le statut d'une collectivité d'outre-mer et, à ce titre, établit les fondements et modalités de son intégration à la République, comporte une telle déclaration de principes, de portée essentiellement symbolique.* »

La commission des Lois a adopté un amendement du Gouvernement créant une **nouvelle section 2** au sein du titre 1^{er} de la loi organique statutaire, intitulée « **De la reconnaissance de la Nation** », pour regrouper les principes formulés à l'article 1^{er} du présent projet de loi organique. Un nouvel article 6-2 a également été inséré dans le statut organique du territoire imposant à l'État d'**informer chaque année l'assemblée de la Polynésie française des actions mises en œuvre** au titre des dispositions précédemment décrites.

En séance publique, un **amendement de Mme Lana Tetuanui** a été adopté en dépit de l'**opposition du Gouvernement**, le rapporteur s'en remettant à la sagesse du Sénat. Il prévoit que l'État accompagne la reconversion « *économique et structurelle de la Polynésie française* » et non simplement celle de son économie.

4. La position de la Commission

La Commission a approuvé la décision du Gouvernement et du Sénat d'inscrire dans le statut d'autonomie l'histoire nucléaire du territoire.

Il convient de garder en mémoire, tout d'abord, que cet article 1^{er} transcrit un engagement solennel du Président de la République envers la collectivité de Polynésie française, conformément à l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017.

Plus largement, chacun sait combien les expérimentations menées dans le Pacifique durant trente ans ont eu – et ont encore – un rôle déterminant dans le lien spécifique qui unit la France et la Polynésie. Il est légitime que la loi organique statutaire fasse état de cette réalité historique et de ses conséquences contemporaines, qui ont une portée tout à fait concrète en termes d'indemnisation.

Cette reconnaissance participe de « *l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* » qui, aux termes du second alinéa du Préambule de 1946, doit unir la République et les territoires d'outre-mer.

La commission des Lois a donc adopté l'article 1^{er} **sans modification**.

*

* *

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

Article 2

(art. 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Application de plein droit en Polynésie française des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 du projet de loi organique prévoit l'application de plein droit en Polynésie française des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État, notamment pour le versement des primes et des compléments de rémunération.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'a jamais été modifié sur ce point.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté à l'article 2 une modification d'ordre rédactionnel.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit, en son 5°, que sont **applicables de plein droit en Polynésie française** les dispositions législatives et réglementaires relatives « *aux statuts des agents publics de l'État* ». La compétence dans cette matière est d'ailleurs explicitement attribuée à l'État à l'article 14 du statut d'autonomie ⁽¹⁾.

Comme le souligne l'étude d'impact jointe au projet de loi organique, « *l'État est le premier employeur de la Polynésie française, avec près de 11 000 agents, exerçant dans les services de l'État, les services déconcentrés, les établissements publics, et ceux mis à disposition des services de la Polynésie française (dont plus de 5 500 enseignants) et les forces armées (environ 1 100 militaires), avec différents statuts relevant de la fonction publique d'État* ».

(1) *L'État est compétent pour la « fonction publique civile et militaire de l'État » et pour le « statut des autres agents publics de l'État ».*

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'article 2 du projet de loi organique répond à une jurisprudence du tribunal administratif de la Polynésie française pour le versement de certaines primes à des personnels de l'État exerçant en Polynésie française. En l'absence de mention expresse, la juridiction a considéré que la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ⁽¹⁾ est « liée à l'exercice effectif de fonctions de personnel enseignant spécialisé » et « ne peut être regardée comme une disposition relative au statut des agents publics de l'État », donc qu'elle n'est pas « applicable de plein droit sur le territoire de la Polynésie française en l'absence de dispositions explicites en ce sens » ⁽²⁾. En conséquence de cette décision, quelque **trois cents agents de l'État** en Polynésie française **ne perçoivent pas de nouvelle bonification indiciaire** depuis plus de trois ans.

L'article 2 du projet de loi organique modifie l'article 7 du statut d'autonomie de la Polynésie française afin que soient applicables de plein droit et sans mention expresse les **dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État** et non à leurs seuls statuts.

Cette disposition n'a suscité aucune remarque de la part du Conseil d'État ⁽³⁾.

3. Une disposition approuvée par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un **amendement rédactionnel du rapporteur**.

L'article 2 n'a pas été modifié en séance publique.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Conformément à l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) concerne « certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières » dont les titulaires reçoivent des points d'indice majorés entraînant un supplément de rémunération. Elle est dépourvue de caractère statutaire puisqu'elle est liée à l'emploi occupé (Conseil d'État, 9 septembre 1994, req. n° 133640).

(2) Tribunal administratif de la Polynésie française, 10 novembre 2015, req. n° 36-13-03.

(3) Avis n° 396068 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 29 novembre 2018, point n° 16.

Article 2 bis

(art. 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Dématérialisation de la procédure de consultation de l'assemblée de la
Polynésie française**

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 *bis* du projet de loi organique dématérialise la procédure de consultation obligatoire de l'assemblée de la Polynésie française sur les projets de loi et d'ordonnance ainsi que sur les propositions de loi.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a prévu que l'étude d'impact annexée à certains projets de texte soit également communiquée à l'assemblée de la Polynésie française.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

L'article 2 *bis* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui. En séance publique, il a fait l'objet d'un amendement du rapporteur et d'un amendement de Mme Lana Tetuanui sous-amendé par le rapporteur avec le soutien du Gouvernement.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 74 de la Constitution prévoit la **consultation obligatoire des collectivités d'outre-mer** pour l'adoption de leur loi organique statutaire mais aussi, dans les conditions déterminées par ladite loi organique statutaire, sur « *les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence* ».

Conformément à ces prescriptions, l'**article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française** ordonne la consultation de l'assemblée de la Polynésie française sur :

– les projets de loi et d’ordonnance ⁽¹⁾ ainsi que les propositions de loi qui « *introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française* » ;

– les projets de loi autorisant la ratification ou l’approbation d’**engagements internationaux** « *qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française* ».

En revanche, **aucune consultation n’est requise sur les amendements adoptés** au cours de la navette parlementaire ⁽²⁾ ni lorsque les règles rendues applicables sont l’**exacte transposition du droit commun** et qu’il n’en résulte aucune adaptation aux particularités de la collectivité ⁽³⁾.

L’assemblée de la Polynésie rend son avis dans un délai d’un mois, délai éventuellement réduit à quinze jours en cas d’urgence. Cette formalité est substantielle puisque **sa violation entraîne la contrariété à la Constitution des dispositions concernées** ⁽⁴⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. Les dispositions adoptées en commission des Lois

Issu de l’adoption par la commission des Lois du Sénat d’un **amendement de Mme Lana Tetuanui, l’article 2 bis du projet de loi organique** prévoit la transmission des projets de texte et des documents annexes soumis à l’assemblée de la Polynésie française **sous forme imprimée et sous forme électronique**. Ils seraient également communiqués au président de la Polynésie française.

Cette disposition a pour objet de donner un temps suffisant à l’assemblée de la Polynésie française pour formuler son avis en accélérant ses modalités de saisine.

(1) *Les projets d’ordonnance concernés sont fondés sur l’article 38 de la Constitution, qui suppose une habilitation préalable du Parlement, mais aussi sur l’article 74-1 de la Constitution, qui permet au Conseil des ministres d’édicter des mesures immédiatement exécutoires dont l’application au-delà de dix-huit mois suppose une ratification du Parlement.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016, Loi organique rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France. Le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel indique en page 5 : « Si le Conseil constitutionnel n’a pas relevé, dans son autre décision du même jour ici commentée (décision n° 2016-734 DC), la question de la consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie, alors même que l’article 3 de cette autre loi organique prévoyait également la création d’un régime dérogatoire en Nouvelle-Calédonie, c’est uniquement parce que ce régime avait été introduit par voie d’amendement, et ne figurait donc pas dans la proposition de loi organique initiale. »*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, Loi organique relative à l’élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux, cons. n° 28.*

(4) *Voir par exemple la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016, Loi organique rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales des ressortissants d’un État membre de l’Union européenne autre que la France pour les élections municipales, par. n° 7 à 9, sur une disposition non soumise au congrès de la Nouvelle-Calédonie dont la loi organique statutaire est sur ce point similaire à celle de la Polynésie française.*

Elle est bien de nature organique dans la mesure où elle a trait aux relations entre l'État et la Polynésie française ⁽¹⁾.

b. Des dispositions précisées en séance publique

En séance publique, les sénateurs ont adopté avec l'avis favorable du Gouvernement :

– un **amendement du rapporteur** précisant que la communication des projets de texte au président de la Polynésie française a lieu pour information afin de lui permettre, « *en tant que chef de l'administration, de saisir les services de la collectivité pour renforcer l'expertise de l'assemblée de la Polynésie française* » ⁽²⁾ ;

– un **amendement de Mme Lana Tetuanui sous-amendé par le rapporteur** prévoyant que, à la demande du président de l'assemblée de la Polynésie française et en accord avec le haut-commissaire de la République, **les services de l'État puissent être entendus par la commission concernée de l'assemblée** afin d'apporter leur expertise aux représentants.

3. La position de la Commission

Considérant que la dématérialisation constituait une utile modernisation, la Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 2 ter

(art. 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Dématérialisation de la procédure de consultation du gouvernement de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 2 *ter* du projet de loi organique dématérialise la procédure de consultation obligatoire du gouvernement de la Polynésie française.

(1) Conseil d'État, avis du 27 octobre 2015 (n° 390455) rendu à la demande du tribunal administratif de la Polynésie française.

(2) Exposé sommaire de l'amendement du rapporteur (n° 15).

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'a jamais été modifié depuis sa promulgation.

➤ Modifications apportées par le Sénat

L'article 2 *ter* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui. En séance publique, il a fait l'objet d'un amendement de Mme Lana Tetuanui sous-amendé par le rapporteur avec le soutien du Gouvernement.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 74 de la Constitution prévoit la **consultation obligatoire des collectivités d'outre-mer** pour l'adoption de leur loi organique statutaire mais aussi, dans les conditions déterminées par ladite loi organique statutaire, sur « *les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence* ».

Conformément à ces prescriptions, l'**article 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française** ordonne la consultation du gouvernement de la Polynésie française sur :

– les projets de décret à caractère réglementaire « *introduisant, modifiant ou supprimant des **dispositions particulières** à la Polynésie française* » ;

– les **traités ou accords internationaux** qui « *interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française* » et dont la ratification n'est pas autorisée par une loi ⁽¹⁾.

Le gouvernement de la Polynésie française rend son avis dans un délai d'un mois, délai éventuellement réduit à quinze jours en cas d'urgence.

(1) Les traités et accords internationaux dont la ratification suppose une autorisation par la loi, aux termes de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, donnent lieu à une consultation de l'assemblée de la Polynésie française comme indiqué dans le commentaire des dispositions de l'article 2 bis.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. Les dispositions adoptées en commission des Lois

Issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement de Mme Lana Tetuanui**, l'**article 2 ter du projet de loi organique** prévoit la transmission des projets de texte et des documents annexes soumis au gouvernement de la Polynésie française **sous forme imprimée et sous forme électronique**.

Cette disposition a pour objet de donner un temps suffisant au gouvernement de la Polynésie française pour formuler son avis en accélérant ses modalités de saisine.

b. Des dispositions précisées en séance publique

En séance publique, le Sénat a adopté un **amendement de Mme Lana Tetuanui sous-amendé par le rapporteur** avec le soutien du Gouvernement. Sur le modèle de la modification déjà effectuée à l'article 2 bis, il permet **que les services de l'État puissent être entendus par le conseil des ministres** sur l'objet de la consultation à la demande du Président de la Polynésie française et en accord avec le haut-commissaire de la République.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 3

(art. 7 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 du projet de loi organique précise la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française à propos, d'une part, de la sécurité des navires et, d'autre part, du domaine privé de l'État et des domaines public et privé de ses établissements publics.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'a pas été modifiée sur ces points depuis sa promulgation.

➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur maintenant la compétence de la Polynésie française sur les navires dont elle régit aujourd'hui les règles de sécurité et que le changement d'unité de mesure ferait passer sous le contrôle de l'État. Le même amendement a prévu que les lois et règlements relatifs à la domanialité de l'État et de ses établissements publics sont applicables de plein droit en Polynésie française.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française procède à une **répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française et les communes du territoire**.

L'article 13 dispose que « *les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française* ». **La collectivité de Polynésie française bénéficie donc d'une compétence de principe** tandis que l'État et les communes n'exercent que des prérogatives d'attribution.

Par ailleurs, dans le respect des articles 73 et 74 de la Constitution, l'État ne peut déléguer les **compétences régaliennes** que sont la nationalité, les droits civiques, les libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, la procédure et le droit pénaux, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes, et le droit électoral.

Ainsi **l'article 14 de la loi organique statutaire** énumère-t-il les compétences dévolues à l'État :

« 1° Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;

2° Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, droit pénal, procédure pénale, commissions d'office, service public pénitentiaire, services et établissements d'accueil des

mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative ;

3° Politique étrangère ;

4° Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ;

5° Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;

6° Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;

7° Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;

8° Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile ;

9° Police et sécurité de la circulation maritime ; surveillance de la pêche maritime ; sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ; francisation des navires ; sécurité des navires de plus de 160 tonneaux de jauge brute et de tous les navires destinés au transport des passagers ; mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national ;

10° Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ;

11° Fonction publique civile et militaire de l'État ; statut des autres agents publics de l'État ; domaine public de l'État ; marchés publics et délégations de service public de l'État et de ses établissements publics ;

12° Communication audiovisuelle ;

13° Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement ».

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'article 3 du projet de loi organique procède à deux aménagements ponctuels à la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française. Ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucun commentaire du Conseil d'État ⁽¹⁾.

a. La réglementation de la sécurité des navires

Le 9° de l'article 14 du statut d'autonomie de la Polynésie française donne compétence à l'État en matière de sécurité des navires de plus de **160 tonneaux de jauge brute**, et de sécurité des navires destinés au transport de passagers. La collectivité polynésienne régit, pour sa part, la sécurité des navires non destinés au transport de passagers et de jauge inférieure à 160 tonneaux.

Cette rédaction est cependant surannée dans la mesure où **le tonneau n'est plus utilisé comme unité de mesure** dans le système international. La convention de Londres du 23 juin 1969 relative au jaugeage des navires s'applique aux navires de **longueur égale ou supérieure à 24 mètres**. Le droit national privilégie également ce critère ⁽²⁾.

L'article 3 du projet de loi organique harmonise donc la rédaction de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française avec les stipulations du droit international et les prescriptions du code des transports en matière maritime. À cette fin, il **substitue le seuil de 24 mètres de longueur à la mesure de 160 tonneaux de jauge brute** pour déterminer la compétence de l'État ou de la Polynésie française (1°). L'État serait ainsi chargé de la sécurité des navires d'une longueur égale ou supérieure à 24

(1) Avis n° 396068 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 29 novembre 2018.

(2) Ainsi l'article L. 5112-2 du code des transports pour la délivrance d'un certificat international de jauge, ou encore l'article L. 5000-5 du même code pour la définition de la jauge.

mètres et des navires transportant des passagers ; la Polynésie française édicterait les règles applicables à tous les autres navires.

b. Le domaine de l'État

Le 11° de l'article 14 du statut d'autonomie de la Polynésie française donne compétence à l'État pour édicter les règles relatives à son domaine public. L'étude d'impact jointe au projet de loi organique fait toutefois état d'un « *manque de clarté* » de cette disposition. Dès lors que l'État ne bénéficie que de compétences d'attribution et qu'il n'est fait mention que du domaine public, il est possible de soutenir que **les règles relatives au domaine privé de l'État ainsi qu'aux domaines public et privé des établissements publics de l'État relèvent des institutions de la Polynésie française.**

Certes, l'article 46 de la loi organique statutaire précise également que « *l'État, la Polynésie française et les communes exercent, chacun en ce qui le concerne, leur droit de propriété sur leur domaine public et leur domaine privé* ». Cette mention octroie néanmoins à l'État un simple droit de propriété, et non une capacité normative pour la gestion de ce domaine privé.

L'étude d'impact jointe au projet de loi organique précise que cette interprétation restrictive fait obstacle à l'habilitation conférée au Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, pour modifier par voie d'ordonnance le code général de la propriété des personnes publiques afin d'étendre ses règles à la Polynésie française en matière de domaine privé de l'État ⁽¹⁾.

Afin de lever toute difficulté d'interprétation, **l'article 3 du projet de loi organique** modifie le 11° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française pour **conférer explicitement à l'État la compétence relative à ses domaines public et privé ainsi qu'à ceux de ses établissements publics (2°).**

3. Une disposition approuvée par le Sénat

Approuvant le dispositif présenté par le Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a adopté un **amendement de coordination du rapporteur** prévoyant :

– que les règles relatives au domaine privé de l'État ainsi qu'aux domaines public et privé de ses établissements publics comptent parmi les dispositions législatives et réglementaires **applicables de plein droit en Polynésie française** et ne nécessitant aucune mention expresse à cette fin, comme le prescrit l'article 7 de la loi organique statutaire ;

(1) Article 80 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer. L'habilitation était conférée pour douze mois ; elle est donc expirée désormais.

– que les **navires** dont la réglementation de la sécurité relève aujourd’hui de la Polynésie française demeurent de sa compétence en dépit du changement de l’unité de mesure retenue par la loi organique.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 3 bis

(art. 29 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française)

Régime des sociétés d’économie mixte

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article clarifie la compétence de la Polynésie française pour la définition du régime des sociétés d’économie mixte susceptibles d’être créées sur son territoire, en renvoyant au pays le soin de déterminer ce régime.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a encadré le soutien financier que cette collectivité et ses établissements publics peuvent accorder aux sociétés d’économie mixte auxquelles ils participent.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l’adoption par la commission des Lois du Sénat d’un amendement de son rapporteur. Il n’a pas fait l’objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L’état du droit

La Polynésie française et ses établissements publics peuvent, en vertu de l’**article 29** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française, s’associer à d’autres personnes morales, privées ou publiques, au sein de sociétés d’économie mixte, « *dans les conditions prévues par la*

législation applicable en Polynésie française à ces dernières » et dont les statuts types sont fixés par son assemblée délibérante.

Cette participation au capital de telles sociétés ouvre droit, pour la Polynésie française et ses établissements publics concernés, à une représentation au conseil d'administration ou de surveillance de la société, en tant qu'actionnaire. La Polynésie ou ses établissements publics peuvent accorder des aides financières à ces sociétés ou garantir leurs emprunts, « *dans un but d'intérêt général lié au développement de la Polynésie française* » et en contrepartie de certaines obligations.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, clarifie ce régime pour se borner, dans la loi organique, à **attribuer à la Polynésie française la compétence en la matière**. En effet, la définition du régime juridique de ces sociétés relève du pays, compétent en matière de droit commercial, tandis que les conditions dans lesquelles les communes et leurs groupements peuvent participer à leur capital relèvent de la loi ordinaire.

À cette fin, le 1^o prévoit que la Polynésie française est seule compétente pour fixer les règles applicables à ces sociétés, sans préjudice de celles relatives à la participation des communes que le projet de loi ordinaire⁽¹⁾ définit au sein d'un nouvel article L. 1862-3 du code général des collectivités territoriales, aujourd'hui silencieux à ce sujet. Le 2^o procède à une coordination rendue nécessaire par cette modification.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Voir infra, le commentaire de l'article 4 du projet de loi.

Article 4

(art. 30-1 et 111 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Création d'autorités administratives indépendantes et définition des règles déontologiques, budgétaires et comptables qui leur sont applicables

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article étend la possibilité pour la Polynésie française de créer des autorités administratives indépendantes et fixe dans la loi organique les règles déontologiques, budgétaires et comptables qui leur sont applicables.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a permis à la Polynésie française de créer des autorités administratives indépendantes aux fins de régulation dans le secteur économique.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a approuvé l'élargissement de la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes locales mais est revenue, pour l'essentiel, sur l'inscription dans la loi organique de règles déontologiques, budgétaires et comptables relevant de la compétence de la Polynésie française. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

À la suite des préconisations formulées, en 2010, par la mission d'assistance à la Polynésie française menée par les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales ⁽¹⁾, la loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a autorisé cette collectivité à créer des autorités administratives indépendantes dotées de missions de régulation.

(1) *Inspection générale des finances (n° 2010-M-025-03), inspection générale de l'administration (n° 10-046-02) et inspection générale des affaires sociales (n° RM2010-131P), [Mission d'assistance à la Polynésie française](#), septembre 2010.*

Le régime actuel des incompatibilités des membres de l'Autorité polynésienne de la concurrence

(articles LP 610-3 et LP 610-4 du code de la concurrence de la Polynésie française)

La qualité de membre de l'Autorité est **incompatible** avec :

- l'inscription au registre du commerce et des sociétés en qualité de commerçant, la qualité de chef d'entreprise, de gérant de société, de président ou membre d'un organe de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance, l'exercice d'une nouvelle activité professionnelle au sein d'une personne morale ou d'une société qu'elle contrôle si cette personne ou société a fait l'objet d'une délibération, d'une vérification ou d'un contrôle auquel il a participé au cours des deux dernières années ainsi que l'exercice de l'activité d'avocat, d'expert-comptable, de notaire ou d'huissier ;
- l'appartenance au corps des magistrats en exercice en Polynésie française ou ayant pu avoir à connaître des litiges en appel ;
- l'appartenance au corps actif de la police nationale ou la qualité d'officier ou de sous-officier de la gendarmerie nationale ;
- la privation des droits civils et politiques.

Les membres du collège de l'Autorité « *sont soumis aux règles d'incompatibilité prévues pour les emplois publics* ».

Par ailleurs, une **obligation de déport** impose à tout membre d'« *informer le président des intérêts qu'il détient ou vient d'acquérir et des fonctions qu'il exerce dans une activité économique* » et lui interdit de « *délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées* ».

Une **charte déontologique**, définie par arrêté pris en conseil des ministres sur proposition de l'Autorité, « *détermine les devoirs et obligations des membres du collège destinés à préserver la dignité et l'impartialité de leurs fonctions ainsi qu'à prévenir les conflits d'intérêts* ».

Enfin, un membre ne peut être déclaré **démissionnaire d'office** que sur décision du Président de la Polynésie française, sur proposition du collège, en cas de « *non-participation sans motif valable, à trois séances consécutives* », d'« *empêchement définitif constaté par le collège dans les conditions prévues par son règlement intérieur* », en cas de condamnation définitive pour atteinte à la probité, escroquerie, abus de confiance et « *toute infraction économique et financière passible d'une peine d'emprisonnement* » ainsi qu'en cas de méconnaissance de ses obligations en matière de déport et de déontologie.

Si, en droit, de telles autorités peuvent être instituées par la Polynésie française dans les domaines de compétence de la collectivité pour exercer une fonction consultative en l'absence de disposition organique expresse, seul le législateur organique peut leur attribuer un pouvoir réglementaire ou de sanction ⁽¹⁾.

Cette possibilité a été encadrée par l'**article 30-1** inséré dans la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

(1) Cela résulte de la transposition à la Polynésie française d'un avis rendu par le Conseil d'État en réponse à une question du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (CE, 22 décembre 2009, n° 383.316).

– d’une part, ces autorités ne peuvent exercer que des **compétences relevant de la Polynésie française** et n’assurer que des « *missions de régulation dans le secteur économique* » : il s’agissait, en particulier, de mieux veiller au respect des règles de la concurrence ;

– d’autre part, il appartient à une loi du pays de définir « *les garanties d’indépendance, d’expertise et de continuité* » de l’autorité qui peut se voir attribuer « *un pouvoir réglementaire ainsi que les pouvoirs d’investigation, de contrôle, de recommandation, de règlement des différends et de sanction, strictement nécessaires à l’accomplissement de ses missions* ».

À ce jour, seule une autorité administrative indépendante a été créée en Polynésie française. Il s’agit de l’**Autorité polynésienne de la concurrence**, instituée par la loi du pays du 23 février 2015 et composée de cinq membres désignés par le conseil des ministres de la Polynésie française. Elle a rendu sa première décision en juillet 2016 et, en 2017, huit avis, huit décisions de concentration ou de surface commerciale et une décision contentieuse. Les missions de cette autorité ainsi que les règles déontologiques et budgétaires applicables à ses membres et à son fonctionnement sont déterminées par les articles LP 610-1 et suivants du code de la concurrence de la Polynésie française.

2. Le dispositif proposé

Le présent article a deux objets. D’une part, il étend la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes locales. D’autre part, il inscrit dans la loi organique un certain nombre de règles liées aux incompatibilités applicables à leurs membres ainsi que les règles budgétaires et comptables qui s’appliquent à elles.

a. La possibilité de créer des autorités administratives indépendantes dans d’autres domaines que le secteur économique

Le **1^o du I** prévoit d’élargir la possibilité de créer des **autorités administratives indépendantes en Polynésie française au-delà du seul secteur économique**, comme c’est le cas pour la Nouvelle-Calédonie qui dispose, depuis 2013, d’une compétence générale pour créer de telles autorités afin d’exercer des missions de régulation dans un domaine relevant de ses compétences.

Cet élargissement, qui répond à une demande de la collectivité ultra-marine, pourrait permettre, d’après l’étude d’impact annexée au projet de loi organique, la création d’autorités dans le domaine de la santé publique ou des communications électroniques et des postes.

b. Le régime des incompatibilités

Par ailleurs, le 2° du I et le II tendent à **inscrire au niveau organique le régime d'incompatibilité des membres de ces autorités ainsi que les règles budgétaires et comptables qui s'appliquent à elles.**

Dans leur version initiale, ces dispositions ne se bornaient pas à inscrire dans la loi organique les règles actuelles d'incompatibilité prévues par le code de la concurrence de la Polynésie française mais en durcissaient également le régime :

– la fonction de membre d'une autorité administrative indépendante locale devenait incompatible « *avec tout mandat électif* », en particulier celui de représentant à l'Assemblée de Polynésie française, et « *toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur dont ladite autorité assure la régulation* » ;

– la qualité de président de l'autorité était incompatible avec l'exercice de « *tout autre emploi public exercé en Polynésie française* » et celle de membre avec l'exercice de « *tout autre emploi public de la Polynésie française et des communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics* » ;

– ne pouvait être désignée comme membre d'une telle autorité toute personne qui, « *au cours des trois années précédant sa désignation, (...) a exercé un mandat électif ou détenu des intérêts considérés comme incompatibles avec cette fonction* », ou, au cours de la même période, « *a exercé un emploi public considéré comme incompatible* ».

Il ne pouvait être mis fin au mandat d'un membre de l'autorité qu'en cas d'empêchement ou de manquement à ses obligations, constaté par une décision unanime des autres membres.

Enfin, il était expressément prévu que l'autorité dispose des crédits, inscrits au budget de la Polynésie française, nécessaires à l'accomplissement de ses missions et que les comptes de l'autorité soient présentés au contrôle de la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française afin de clarifier la compétence de celle-ci dans ce domaine ⁽¹⁾.

3. La position du Sénat

Le Sénat a **approuvé la généralisation de la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes locales.**

(1) En l'état du droit, l'article L. 272-6 du code des juridictions financières dispose que « la chambre territoriale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros » alors que les comptes de l'Autorité polynésienne de la concurrence sont intégrés au compte administratif de la Polynésie française.

En revanche, il est **revenu sur les modifications proposées en matière budgétaire et d'incompatibilités** au bénéfice, pour l'essentiel, du droit actuel qui prévoit qu'une loi du pays définit « *les garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité* » de ces autorités.

S'agissant des incompatibilités, il a considéré que le droit en vigueur conciliait « *à la fois l'exigence de souplesse et la nécessaire indépendance* »⁽¹⁾ de ces autorités. Il a également tenu compte des observations formulées par :

– l'assemblée de la Polynésie française, qui a estimé qu'un tel régime empièterait sur ses prérogatives, confirmées par le Conseil d'État, en matière de détermination des règles d'organisation et de fonctionnement de l'Autorité polynésienne de la concurrence, « *au nombre desquelles figure notamment la détermination des incompatibilités applicables à ses membres* »⁽²⁾ ;

– l'Autorité polynésienne de la concurrence, qui a considéré que l'évolution proposée fragiliserait sa composition en limitant l'accès à son collège « *aux seuls retraités ou à des personnes localisées en France hexagonale ou en tout état de cause, hors de Polynésie française* »⁽³⁾.

En conséquence, sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a **supprimé les nouvelles règles d'incompatibilité en conservant toutefois celle entre les fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante locale avec le mandat de membre de l'assemblée ou du gouvernement de la Polynésie française, qui relève, seule, de la compétence du législateur organique.**

En outre, un **délai de carence** d'un an a été institué pour les **anciens présidents ou membres du gouvernement** de la Polynésie française ainsi que les **anciens représentants à l'assemblée** de la Polynésie française.

Enfin, à l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat, soucieuse de préserver les compétences de la Polynésie française pour la fixation du régime budgétaire et comptable des autorités administratives indépendantes locales, **n'a pas conservé les précisions relatives aux crédits de fonctionnement de ces autorités.** Elle a donc prévu **que la loi du pays devrait déterminer « le régime budgétaire et comptable » de ces autorités dans le respect des garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité qui s'appliquent à elles.** Elle a toutefois maintenu la disposition proposée par le Gouvernement prévoyant que les comptes des autorités seraient présentés au **contrôle de la chambre territoriale**

(1) [Rapport \(n° 292, session ordinaire de 2018-2019\) fait par M. Mathieu Darnaud au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française et sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, février 2019, p. 57.](#)

(2) [CE, Loi du pays n° 2018-15 LP/APF, 26 juillet 2018, n° 420112.](#)

(3) [Avis sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 5 décembre 2018, p. 2.](#)

des comptes et ajouté, comme c'est le cas en pratique, qu'ils devraient également être **communiqués à l'assemblée et au président de la Polynésie française**.

M. Jacques Mérot, président de l'Autorité polynésienne de la concurrence, a confirmé, lors de son audition, les inquiétudes qu'il avait formulées par écrit à l'égard du dispositif initialement envisagé par le Gouvernement en matière d'incompatibilités. Il indiquait en effet qu'« *en empêchant largement la nomination de membres possédant des intérêts dans une entreprise du secteur ou exerçant un emploi public de la Polynésie française et des communes de la Polynésie française et de leurs établissements publics, il aurait été de facto très difficile de trouver des membres satisfaisant à ces critères et a fortiori impossible de faire fonctionner les [autorités administratives indépendantes] polynésiennes* », notamment par la combinaison des dispositions proposées avec celles de l'article LP 610-3 du code de la concurrence qui exclut les magistrats, avocats, experts-comptables, notaires, huissiers et policiers ainsi que les gendarmes ⁽¹⁾.

4. La position de la Commission

Sur proposition de votre rapporteur, qui partage le souci de doter la Polynésie française de tous les moyens nécessaires à la création d'autorités administratives indépendantes de régulation sectorielle sans empiéter sur les compétences de cette collectivité dans la détermination des règles d'organisation et de fonctionnement de ces autorités, la Commission a adopté l'article 4 **sans modification**.

*

* *

Article 5

(art. 30-2 [nouveau], 91, 111, 157-2, 157-3, 172-2 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Création de sociétés publiques locales

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article autorise la Polynésie française et ses établissements publics à créer des sociétés publiques locales au même titre que les communes et leurs groupements afin de faciliter l'exploitation de certains services publics.

(1) Contribution écrite de l'Autorité polynésienne de la concurrence transmise à votre rapporteur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

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 a ouvert la faculté pour les communes polynésiennes et leurs groupements de créer des sociétés publiques locales.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Tout en approuvant l'orientation générale de cet article, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur ouvrant la voie à la création de sociétés publiques locales à un seul actionnaire, autorisant ces sociétés à exercer des activités accessoires, permettant au pays de leur accorder, sous certaines conditions, des aides financières ou des garanties d'emprunt et renforçant le contrôle financier de leur activité. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements « *peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital* ».

Sociétés commerciales revêtant la forme de sociétés anonymes et composées d'au moins deux actionnaires, elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Elles doivent exercer leurs activités « *exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres* » ou « *pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* ».

Ces sociétés ont été créées par le législateur en 2010 pour donner aux collectivités territoriales les moyens d'exercer certaines activités très spécialisées (aménagement foncier, gestion de l'eau ou des déchets, équipement touristique et culturel...), nécessitant une expertise dont elles ne disposent pas toujours mais que des tiers peuvent leur apporter, dans des conditions simples, économiquement

compétitives et respectueuses du principe constitutionnel d'égalité et du droit communautaire de la concurrence.

L'articulation du régime des sociétés publiques locales et du droit européen de la concurrence

Le droit européen autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger aux obligations concurrentielles applicables aux marchés publics pour confier certaines activités à une tierce personne à condition, d'une part, que la collectivité « *exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » et, d'autre part, que cette personne, juridiquement distincte du pouvoir adjudicateur, « *réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* », soit plus de 80 % de son activité (CJCE, *Teckal Srl c/ Commune di Viano*, 18 novembre 1999, n° C-107/98).

Ce mécanisme, dit des « *prestations intégrées* » ou « *in house* », qui constitue une exception aux règles de mise en concurrence, ne peut toutefois pas s'appliquer aux contrats conclus avec une société dont le capital n'est pas totalement public, comme c'est le cas d'une entreprise d'économie mixte, en raison de la participation de personnes privées à son capital (CJCE, *Stadt Halle*, 11 janvier 2005, n° C-26/03 et *Coname*, 21 juillet 2005, n° C-231/03).

La condition tenant à l'existence d'un contrôle analogue à celui qu'exerce la collectivité sur ses propres services peut être satisfaite même s'il émane de plusieurs autorités adjudicatrices (CJCE, *Carbotermo SpA*, 11 mai 2006, n° C-340/04 et *Asemfo*, 19 avril 2007, n° C-295/05).

Le statut de société publique locale remplit les deux conditions cumulatives posées par la Cour de justice de l'Union européenne pour déroger aux règles de la concurrence :

- l'intégralité de son capital est détenue par les collectivités territoriales ou leurs groupements qui exercent conjointement sur elle un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services ;
- la loi prévoit que cette société doit exercer ses activités « *exclusivement* » pour le compte de ses actionnaires.

Ce statut offre plusieurs avantages :

– il permet d'**améliorer l'organisation du service public**, en ouvrant la voie à davantage de mutualisations et d'externalisations, par exemple de services publics à caractère industriel et commercial, pour accroître la qualité du mode d'intervention de la collectivité par rapport au projet de territoire ;

– les collectivités impliquées peuvent passer des contrats de délégation de service public ou des marchés publics **sans publicité ni mise en concurrence préalables** ;

– à la différence de la régie directe (autonomie financière) ou personnalisée (autonomie financière et personnalité morale), **la gestion du personnel y relève du droit privé**, les règles de la comptabilité privée s'appliquent, les fonds de la société ne doivent pas être déposés au Trésor et les conditions de création ou de dissolution de la structure sont souples.

En l'état du droit, **seules les communes polynésiennes et leurs groupements peuvent créer de telles sociétés**, en vertu de l'article L. 1864-1 du code général des collectivités territoriales. La Polynésie française ne le peut pas, en l'absence de mention dans la loi organique portant statut d'autonomie de cette collectivité.

2. Le dispositif proposé

Le présent article vise à **remédier à cette lacune en autorisant la Polynésie française et ses établissements publics à créer des sociétés publiques locales**, comme cette possibilité a déjà été offerte à la Nouvelle-Calédonie et à ses communes en 2013.

À cette fin, le **I** complète la section 2 du chapitre I^{er} du titre III du statut de la Polynésie française, consacrée aux compétences particulières de cette collectivité, par un **nouvel article 30-2** qui reprend le **régime de droit commun en vigueur sous réserve des ajustements et adaptations nécessaires** :

– à la différence des règles applicables dans l'hexagone, la possibilité de créer de telles sociétés serait ouverte à des établissements publics autres que des groupements de collectivités territoriales ;

– la Polynésie française et ses établissements publics pourraient détenir la totalité du capital de la société, sauf si une ou plusieurs communes ou un ou plusieurs groupements de communes décident d'y participer également ;

– ces sociétés pourraient exercer les mêmes compétences que celles prévues dans l'hexagone ;

– le conseil des ministres de la Polynésie française et le conseil d'administration de l'établissement public actionnaire seraient chargés de désigner leurs représentants respectifs aux organes de direction ou de surveillance de ces sociétés, comme c'est le cas pour le conseil d'administration ou de surveillance d'une société d'économie mixte ⁽¹⁾.

Les **II à V** procèdent à diverses **coordinations** en vue d'aligner le régime des sociétés publiques locales sur celui des sociétés d'économie mixte s'agissant :

– de l'autorisation par le conseil des ministres, « *dans la limite des dotations budgétaires votées par l'assemblée* », de la participation au capital d'une société publique locale (**II**) ;

– de l'incompatibilité du mandat de représentant à l'assemblée de la Polynésie française avec la fonction de dirigeant ou de membre de l'organe délibérant d'une société publique locale lorsqu'elle est rémunérée (**III**) ;

(1) En vertu du deuxième alinéa de l'article 29 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

– de la transmission par le président à l’assemblée de la Polynésie française de tout projet de décision de participation au capital d’une société publique locale ou de nomination de représentants à son conseil d’administration ou de surveillance (IV) ;

– des règles relatives aux conflits d’intérêts applicables aux membres du conseil des ministres ou de l’assemblée de la Polynésie française agissant en tant que mandataires de la Polynésie ou de ses établissements publics au sein du conseil d’administration ou de surveillance (V).

3. La position du Sénat

Le Sénat a approuvé ces évolutions sous réserve de plusieurs modifications adoptées par la commission des Lois sur proposition de son rapporteur.

a. La clarification de la définition de ces sociétés

En premier lieu, le Sénat a précisé que ces sociétés seraient « **constituées sous la forme de sociétés commerciales par actions** » afin de clarifier la notion de société publique locale qui apparaît pour la première fois dans le statut de la Polynésie française.

b. La possibilité de créer des sociétés unipersonnelles

En deuxième lieu, le Sénat a **autorisé la constitution de sociétés publiques locales unipersonnelles**, à un seul actionnaire, au motif que « *le seuil de deux actionnaires fixé par le régime métropolitain (...) n’a aucune justification évidente, puisqu’il existe en droit français des sociétés commerciales unipersonnelles* » et qu’« *en Polynésie française, ce seuil minimal soulèverait des difficultés, vu le faible nombre et les faibles moyens des communes et de leurs groupements* ».

c. Les activités accessoires susceptibles d’être exercées par ces sociétés

En troisième lieu, le Sénat a prévu que **les sociétés publiques locales polynésiennes devraient exercer « l’essentiel de leurs activités » pour le compte de leurs actionnaires, et non « exclusivement », afin de leur permettre de réaliser des activités accessoires pour le compte d’autres personnes publiques ou au profit de personnes privées.**

Pour le rapporteur du Sénat, l’obligation faite aux sociétés publiques locales de droit commun d’agir « *exclusivement* » pour le compte de leurs actionnaires, ne se justifie pas par les règles de la commande publique, empêche d’autres personnes publiques de bénéficier de l’expertise technique de ces sociétés et prive ces dernières d’une source supplémentaire de rentabilité et de valorisation de leur savoir-faire.

d. Les aides financières et garanties d'emprunt susceptibles d'être accordées

En quatrième lieu, le Sénat a **autorisé la Polynésie française ou ses établissements publics à accorder des aides financières aux sociétés publiques locales ou à garantir leurs emprunts**, sous réserve, d'une part, que ces aides et garanties d'emprunt s'inscrivent « *dans un but d'intérêt général lié au développement de la Polynésie française* » et, d'autre part, qu'une **convention** fixe les obligations contractées par les sociétés en contrepartie de ces aides financières ou garanties.

e. Le renforcement du contrôle financier de ces sociétés

En dernier lieu, le Sénat a ajouté un **VI** destiné à **renforcer le contrôle financier sur les sociétés publiques locales**, sur le modèle du régime applicable aux sociétés d'économie mixte. La commission de contrôle budgétaire et financier de l'assemblée de la Polynésie française et le haut-commissaire de la République devraient désormais recevoir communication, dans les quinze jours suivant leur adoption :

– des concessions d'aménagement, des comptes annuels et des rapports des commissaires aux comptes des sociétés publiques locales concernées ;

– des actes des organes compétents de ces sociétés susceptibles d'avoir une incidence sur l'exécution des conventions fixant les obligations contractées par les sociétés en contrepartie d'une aide financière ou d'une garantie d'emprunt.

Cette communication est d'autant plus importante que l'assemblée de la Polynésie française, sur l'avis motivé de sa commission de contrôle budgétaire et financier, ou le haut-commissaire, peuvent saisir la chambre territoriale des comptes s'ils considèrent que l'un de ces actes est de nature à accroître gravement la charge financière de la Polynésie française ou de l'établissement public concerné ou le risque financier encouru, ce qui oblige l'organe compétent de la société à délibérer une nouvelle fois sur l'acte.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 5 bis

(art 30-3 [nouveau], 65, 167 et 171 de la loi organique n° 2004-192
du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Publication des actes et documents administratifs de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise les règles de publication des actes et documents administratifs de la Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (JORF) a supprimé, dans le statut de la Polynésie française, l'obligation d'une publication concomitante du JORF aux formats électronique et papier, au profit de la seule version dématérialisée.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Les actes et documents administratifs sont accessibles et consultables, en Polynésie française, par trois moyens :

– le **Journal officiel de la République française**, identique à celui diffusé sur le reste du territoire national, consultable en ligne ou, sur demande, sous forme imprimée ⁽¹⁾ ;

– le **Journal officiel de la Polynésie française**, où est publié un certain nombre d'actes et de documents, en particulier « *les dispositions législatives et réglementaires applicables en Polynésie française* » ⁽²⁾, les avis de l'assemblée et du gouvernement de cette collectivité ⁽³⁾, les actes ressortissant à la compétence de

(1) II de l'article 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) V du même article 8.

(3) Articles 9 et 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

ses institutions ⁽¹⁾, les vœux du conseil des ministres sur les questions relevant de la compétence de l'État ⁽²⁾, le compte rendu intégral de l'assemblée de la Polynésie française ⁽³⁾ et les lois du pays ⁽⁴⁾;

– enfin, un site internet dédié au **service public de l'accès au droit en Polynésie française dénommé « [Lexpol](#) »**, qui permet à toute personne de consulter différents codes, le statut de la Polynésie, les délibérations des communes, les avis des autorités indépendantes, les décisions du tribunal administratif, les marchés publics ou encore les annonces judiciaires et légales.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, vise à préciser les compétences de la Polynésie française concernant ce régime de publication.

Le 1^o complète la section 2 du chapitre I^{er} du titre III du statut de la Polynésie française, consacrée aux compétences particulières de cette collectivité, par un **nouvel article 30-3** prévoyant que « *la Polynésie française détermine les règles applicables à la publication des actes et documents administratifs de ses institutions et de ses autres organes administratifs, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité* » ainsi que les « *conditions dans lesquelles ces actes et documents administratifs sont publiés, sous forme imprimée ou par voie électronique* » **au Journal officiel de la Polynésie française ou dans des bulletins officiels sectoriels**. Il est précisé que la publication sous format électronique produit les mêmes effets de droit que celle sous forme imprimée.

Le 2^o procède à diverses **coordinations** aux articles 65, 167 et 171 du statut afin de tenir compte de la création de ces bulletins officiels.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Article 65 de la même loi.

(2) Article 98 de la même loi.

(3) Article 128 de la même loi.

(4) Articles 167, 176 et 180-2 de la même loi.

Article 5 ter

(art. 30-4 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Aide juridictionnelle en matière foncière

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 *ter* du projet de loi organique restaure la base juridique permettant à la Polynésie française d'apporter une aide juridictionnelle aux particuliers partie à un litige foncier.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère une compétence exclusive à l'État en matière d'aide juridictionnelle.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

L'article 5 *ter* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Les origines de la question foncière en Polynésie française

La gestion foncière constitue une problématique particulièrement vive dans les outre-mer. La situation actuelle doit être lue à l'aune de la diversité des systèmes juridiques jusque-là indépendants réunis par la colonisation française, évolution qu'un rapport du Sénat a récemment et précisément retracée ⁽¹⁾.

i. Le royaume de Tahiti

Un **décret du 24 août 1887** relatif à la délimitation de la propriété foncière dans les Établissements français de l'Océanie a institué une procédure stricte pour **transformer la possession d'une terre en droit de propriété**. Par décision du pouvoir colonial, toutes les terres étaient considérées comme appartenant au

(1) Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, *rapport d'information n° 721 (2015-2016) de MM. Thani MOHAMED SOILIH, Mathieu DARNAUD et Robert LAUFOAULU au nom de la délégation sénatoriale à l'Outre-mer, 23 juin 2016.*

domaine colonial mais les autochtones étaient appelés à formuler une déclaration individuelle de propriété sur le registre du district. Cette déclaration était publiée au *Journal officiel*. À l'expiration d'un délai déterminé, un titre était établi au bénéfice des déclarants dont les prétentions n'avaient pas été contestées. Dans le cas de déclarations concurrentes, un conseil de district arbitrait les différends.

Les titres ainsi délivrés, ou **tōmite**, demeurent aujourd'hui fondateurs. En matière foncière, ils sont souvent les pièces sur lesquelles se penchent les magistrats chargés de régler des successions oubliées depuis des décennies. Du point de vue historique et juridique, ils marquent l'entrée du droit civil – par la force de la colonisation – dans une société jusque-là régie autrement.

Les **parcelles non couvertes par les titres privés** sont tombées par défaut dans le patrimoine du conseil de district, puis dans le **domaine de la Polynésie française**. Les propriétaires coutumiers qui n'ont pas fait enregistrer leurs terres s'en sont retrouvés dépossédés.

ii. L'archipel des Marquises

Le décret du 31 mai 1902 organisant la propriété foncière aux îles Marquises a créé un **régime moins favorable** que celui des Îles-du-Vent. Les Marquisiens devaient produire des pièces justificatives à l'appui de leur demande ou, à défaut, démontrer une occupation effective auprès d'une commission administrative. En cas d'avis défavorable, la terre considérée sans maître entrait dans le domaine de l'État.

L'**incorporation au patrimoine public ou privé de la Polynésie française** a été ensuite opérée par la loi n° 56-619 du 23 juin 1956 portant mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer. En conséquence, la Polynésie française est aujourd'hui le plus important propriétaire foncier des Marquises.

iii. Les Îles Sous-Le-Vent

Le code civil est introduit en 1897 mais seulement pour les personnes de statut personnel de droit commun – Français métropolitains, Tahitiens étrangers. Les personnes originaires de l'archipel sont régies par des lois particulières. Si un arrêté du 22 décembre 1898 introduit une procédure de revendication permettant l'attribution d'un **certificat de propriété**, l'extension du droit civil à toute la population n'a lieu qu'avec un décret du 5 avril 1945.

iv. Mangareva

L'île est annexée par la France le 23 février 1881. Le même jour, un « code mangarevien » pose les bases de la procédure de déclaration foncière par chaque propriétaire sur un registre tenu par le chef de district. Le 27 octobre 1897, un arrêté introduit le code civil sur l'île et applique le **régime foncier en vigueur à Tahiti**. Les terres non réclamées sont acquises au district. Cependant, l'application

de ce texte n'a pas été effectuée de manière adéquate et n'a pas permis d'aboutir à des titres fonciers comparables à un tōmite.

v. L'archipel des Australes

Ce territoire présente au moins **trois régimes fonciers historiques différents** :

– à Tubuai et Raivavae, qui sont comme Moorea et les Tuamotu de l'Ouest d'anciennes possessions du royaume de Pomare, les procédures de déclaration du XIX^e siècle ont permis l'existence de **tōmite** ;

– à Rurutu et Rimatara, le décret du 5 avril 1945 a soumis l'ensemble de la population aux dispositions du code civil, mais aucun titre foncier n'a été délivré. L'accession à la propriété se fait essentiellement par **usucapion** ⁽¹⁾ grâce aux données fournies par le cadastre ;

– à Rapa, île d'accès difficile et de faible population ⁽²⁾, **les pratiques coutumières prévalent** et aucun titre de propriété n'a été émis. La question foncière est assumée localement par un conseil des anciens qui gère la **tenure** ⁽³⁾. La terre n'est pas aliénable même si des droits de tenure pérennes sont reconnus.

b. Les difficultés rencontrées

Il résulte de ces développements historiques une situation foncière particulièrement délicate, de sorte que le rapport d'information du Sénat de 2016, précité, considérait que « **la Polynésie française offre en un seul territoire tout le spectre des difficultés que connaissent les outre-mer en matière d'indivision et de règlement des successions** » ⁽⁴⁾.

La Polynésie française fonctionne à rebours de la situation commune dans laquelle le partage amiable est la règle et le partage judiciaire l'exception ⁽⁵⁾. **Le partage amiable y est inexistant** ; les indivisaires ne sollicitent du notaire qu'un acte de notoriété et laissent persister l'indivision ⁽⁶⁾. Le rapport du Sénat précité indique que « **les notaires procèdent à une vingtaine de partages successoraux par an, ce qui représenterait 0,5 % du produit notarial** ».

(1) L'usucapion est régie par l'article 2258 du code civil. Elle correspond à l'écoulement d'un certain délai sans interruption qui permet à un sujet qui s'est comporté comme le propriétaire d'un bien immobilier d'en devenir propriétaire en droit. Le délai de prescription acquisitive est en principe de trente ans.

(2) 500 habitants en 2017.

(3) La tenure est le mode de concession d'une terre en vertu duquel une personne n'en possède que la jouissance à titre précaire.

(4) Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, *op. cit.*

(5) Le partage de la succession est opéré au choix des héritiers et le juge est saisi seulement lorsque l'un des indivisaires refuse de consentir au partage amiable ou s'il s'élève des contestations sur la manière d'y procéder (article 840 du code civil).

(6) L'article 730-1 du code civil précise que l'acte de notoriété dressé par le notaire affirme l'identité des personnes qui ont vocation à recueillir tout ou partie de la succession du défunt.

En conséquence, le règlement des successions est pris en charge par l'institution judiciaire, qui doit absorber une **masse de dossiers incomparable avec celle des juridictions de droit commun**⁽¹⁾. Exceptionnel en quantité, le contentieux foncier est aussi d'une extrême technicité pour toute une série de raisons :

– d'une part, le **nombre important d'indivisaires** en raison de la cascade de successions non réglées depuis le XIX^e siècle, qui peut appeler devant le tribunal plusieurs centaines de personnes et dont il résulte l'impossibilité pratique de réunir l'unanimité des indivisaires pour prendre toute décision de disposition ou espérer un partage amiable⁽²⁾ ;

– d'autre part, une **identité incertaine des héritiers** due aux imperfections historiques de l'état civil lorsque sont en cause des actes et des titres anciens⁽³⁾.

Les seules certitudes sur lesquelles peuvent se fonder les magistrats saisis d'un litige successoral résident dans les tōmite : ils font état du propriétaire initial du bien et il revient alors aux parties de prouver leur lien de filiation avec cet aïeul. Cette procédure est cependant coûteuse et complexe. Surtout, elle suppose l'établissement par le passé d'un tōmite ; or, **tous les archipels n'ont pas été soumis à cette procédure déclarative** à la fin du XIX^e siècle. Il ne reste alors que la **voie de la prescription acquisitive** pour établir un droit de propriété – ce qui est particulièrement délicat pour un occupant par ailleurs propriétaire en indivision. Dans ce contexte, la **découverte d'héritiers omis** lors du partage n'est pas rare. Elle ouvre une voie de recours contre les décisions judiciaires de partage.

D'autres paramètres viennent enfin compliquer la tâche des magistrats :

– le difficile accès aux juridictions dans un territoire aussi grand que le continent européen, qui oblige à tenir des **audiences foraines** et à entretenir des **sections détachées**, et qui renchérit l'intervention de l'expert-géomètre ;

– l'**absence fréquente d'adresses précises** qui fait obstacle à la localisation des ayants droit et à leur attrait à la procédure judiciaire ;

(1) Les magistrats de la cour d'appel de Papeete ont indiqué que les questions foncières et successorales représentaient une activité comparable au contentieux des divorces dans les départements métropolitains.

(2) Les difficultés liées à l'indivision successorale sont ici similaires à celles auxquelles le Parlement a souhaité répondre dans d'autres territoires ultramarins par la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

(3) Le principe d'immutabilité du patronyme n'est pleinement appliqué qu'à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. On trouve ainsi des noms différents pour une même personne sur ses actes de naissance et de décès, ce qui est extrêmement rare dans les départements métropolitains depuis la Révolution française, et par conséquence des déclarations d'enregistrement de propriété sous un nom qui n'est pas celui de tous les actes. Le rapport du Sénat précité évoque également la tradition des enfants fa'a'amu, adoptés par une procédure strictement orale dont ils peuvent même ne pas avoir connaissance.

– la pratique d'**autres langues de communication que le français**, ce qui limite l'accès au droit et aux juridictions.

c. Des réponses apportées sur le territoire

Les spécificités de la situation polynésienne en matière foncière ont suscité des réponses adaptées de la part de l'État et de la collectivité de Polynésie française.

i. La création d'un tribunal foncier

Selon le rapport du Sénat précité, en janvier 2015, les affaires foncières représentaient plus du **quart du stock de contentieux civil** pendant devant le tribunal de première instance (TPI) de Papeete⁽¹⁾. **Le délai de jugement s'établissait à 65 mois**, soit plus de cinq ans, et le plus ancien dossier avait été déposé en 1979. Ces délais de préparation et de mise en état hors du commun rendaient même improbable toute résorption du stock à long terme.

Conscient de cette situation exceptionnelle, le législateur a doté la Polynésie française d'un **instrument juridictionnel ad hoc**. L'article 17 de la **loi n° 2004-193 du 27 février 2004** complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française a institué 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* ». Le Gouvernement était habilité à définir les modalités de son fonctionnement par ordonnance, mais ce texte d'application ne fut jamais publié. C'est une décennie plus tard que l'article 23 de la **loi n° 2015-177 du 16 février 2015** relative à la modernisation et à la simplification du droit a finalement donné à cette juridiction ses règles de fonctionnement⁽²⁾.

Le tribunal foncier a commencé ses travaux en décembre 2017. Il se compose de **trois formations de jugement**⁽³⁾ qui fonctionnent en permanence et qui ont permis de réduire sensiblement le stock de dossiers en attente, même si l'installation a eu pour conséquence une croissance du nombre de nouveaux dossiers.

ii. L'aide juridictionnelle

Afin d'aider les populations à résoudre les questions liées à l'indivision et à l'indisponibilité foncière, la Polynésie française apporte une aide juridictionnelle aux personnes engagées dans un litige de nature immobilière. Ce dispositif remonte

(1) La répartition était de 929 dossiers au TPI de Papeete proprement dit, 168 affaires devant le juge forain pour les Australes et les Tuamotu-Gambier, 269 litiges devant la section détachée de Raiatea et 50 cas devant celle de Nuku Hiva.

(2) Dispositions codifiées aux articles L. 552-9-1 à L. 552-9-11 du code de l'organisation judiciaire.

(3) La particularité du tribunal foncier est d'adjoindre à un magistrat professionnel deux assessseurs, personnes qualifiées en matière de propriété foncière proposées pour agrément à l'assemblée générale des magistrats de la cour d'appel par un collège d'experts nommés par l'assemblée de la Polynésie française.

à l'**arrêté du gouverneur n° 1340 AA du 8 juin 1964** portant création d'un service territorial dénommé « service des affaires de terres » chargé d'aider « *gratuitement les particuliers nantis d'une pièce administrative certifiant l'insuffisance de leurs ressources, dans la recherche et la définition de leurs droits immobiliers* ». **Le chef du service des affaires de terres devait être avocat et pouvait représenter les personnes démunies** devant les juridictions du territoire.

L'ancien service des affaires de terres est désormais intégré à la **direction des affaires foncières** du ministère de l'économie verte et du domaine de la Polynésie française, créée par la délibération n° 97-87 de l'assemblée de la Polynésie française du 29 mai 1997 qui l'a fusionné aux anciens services du cadastre, des domaines et de l'enregistrement. Il constitue désormais un « *bureau des avocats* » dont les membres sont recrutés en contrat à durée déterminée.

d. Un défaut de base juridique

Vieille d'un demi-siècle et mise en place avant que la Polynésie française soit dotée de l'autonomie dans le cadre d'un statut organique, l'aide juridictionnelle foncière est désormais **en contrariété avec le droit en vigueur**.

La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques affirme, en son article 1^{er}, que « **la profession d'avocat est une profession libérale et indépendante** », ce qui semble exclure la rémunération par une personne publique dans un cadre salarial. **Ce texte ne s'appliquait cependant pas à la Polynésie française** qui demeurait régie par les mesures dérogatoires délibérées par l'assemblée territoriale conformément aux compétences qui lui étaient dévolues ⁽¹⁾.

Cette architecture a été fragilisée par deux modifications du statut d'autonomie du territoire :

– la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française a explicitement confié à l'État la compétence d'organisation de la profession d'avocat sur le territoire, y rendant applicable la loi du 31 décembre 1971 précitée ;

– l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française attribue à l'État la charge de réglementer l'aide juridictionnelle.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 5 *ter* du projet de loi organique résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du Gouvernement** visant à

(1) *Les missions assurées par le service des affaires de terres n'étaient « pas de nature à porter atteinte à l'indépendance des avocats et au caractère libéral de leur profession », a jugé le Conseil d'État dans un arrêt de l'assemblée du contentieux du 27 janvier 1984 (n° 14815 et n° 14873).*

pérenniser l'actuel bureau des avocats et à raffermir la base juridique de son fonctionnement. Il introduit dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française un nouvel article 30-4 prévoyant :

– de **donner compétence à la Polynésie française pour régler les conditions d'exercice dérogatoires de la profession d'avocat** pour la représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière ;

– d'**autoriser la Polynésie française à employer des avocats salariés pour ces mêmes missions**, sous réserve du respect des règles d'indépendance et de déontologie applicables à leur profession définies par l'État.

Le rapporteur du Sénat a précisé s'être assuré que cette dérogation « *recueillait l'accord tant du bâtonnier de Papeete que du premier président de la cour d'appel de Papeete et du procureur général près ladite cour* »⁽¹⁾.

L'article 5 *ter* n'a fait l'objet d'**aucun amendement en séance publique**.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 5 quater

(art. 34 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Participation de la Polynésie française à l'exercice de missions de police

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article assouplit les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut participer à des missions de police administrative et judiciaire, qui relèvent de la compétence de l'État.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut être associée à l'exercice de missions de police n'ont pas été modifiées depuis leur définition en 2004.

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

En application de l'article 74 de la Constitution et aux termes de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, parmi les matières qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un transfert de compétences à la Polynésie française figurent les règles en matière de sécurité et d'ordre publics (6°) ainsi que celles relatives à la police et à la sécurité de la circulation maritime (9°).

La compétence exclusive de l'État dans ces matières ne fait toutefois pas obstacle à une participation de la Polynésie française à l'exercice des missions qui en découlent, ainsi que l'a reconnu le législateur organique en 2004 dans le prolongement de dispositions préexistantes au sein du code de procédure pénale. L'article 34 du statut prévoit ainsi que **la Polynésie française « peut participer à l'exercice des missions de police incombant à l'État en matière de surveillance et d'occupation du domaine public de la Polynésie française, de police de la circulation routière, de police de la circulation maritime dans les eaux intérieures et des missions de sécurité publique ou civile ».**

À cette fin, des **fonctionnaires titulaires des cadres territoriaux**, « nommés par le président de la Polynésie française après agrément par le haut-commissaire de la République et par le procureur de la République et après prestation de serment devant le tribunal de première instance », peuvent :

– **constater par procès-verbal les contraventions à certains règlements** relatifs à la surveillance et à l'occupation du domaine public de la Polynésie, à la circulation routière et à la circulation maritime dans les eaux intérieures figurant sur une liste fixée par un arrêté soumis à l'approbation de l'État (**I et II**) ;

– sur demande du haut-commissaire et après accord du président de la Polynésie française, **être associés à des missions de sécurité publique ou de sécurité civile** « dont la durée, l'objet et les lieux d'intervention sont fixés dans la demande du haut-commissaire » (**III**).

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, **étend la possibilité d'une telle participation** :

– la Polynésie française pourrait être associée à l'exercice des missions de police incombant à l'État en matière de **sûreté des installations portuaires (a) du 1^o** ;

– les agents autorisés à constater par procès-verbal des contraventions et à être associés à certaines missions de sécurité publique ou civile ne seraient plus seulement les fonctionnaires titulaires des cadres territoriaux mais, plus généralement, les **agents de la Polynésie française ou de l'un de ses établissements publics**, comme le port autonome de Papeete **(b) du 1^o, 2^o et 3^o**).

Pour l'assemblée de la Polynésie française, cette seconde modification sera de nature à sécuriser juridiquement la participation à ces missions de police des agents de la Polynésie française contractuels, assermentés sur le fondement de l'article 809-2 du code procédure pénale mais dont le statut d'agents non fonctionnaires constitue un motif d'invalidation des procès-verbaux de contravention fréquemment invoqué devant les juridictions.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 6

(art. 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Élargissement de la possibilité pour la Polynésie française de participer à des organisations internationales

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article élargit au-delà du Pacifique le périmètre dans lequel la Polynésie française peut être membre d'une organisation internationale ou y être observateur.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut participer à des organisations internationales n'ont pas été modifiées depuis leur définition en 2004.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

En vertu de l'article 74 de la Constitution, la compétence en matière de politique étrangère est réservée, par principe, à l'État, ainsi que le prévoit le 3° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Toutefois, le statut de cette collectivité lui préserve certaines possibilités d'action dans cette matière dans des conditions proches de ce qui est prévu par le statut de la Nouvelle-Calédonie.

a. La capacité de négocier et conclure des accords internationaux

La Polynésie française dispose de certaines compétences en matière de conduite des négociations et conclusion d'accords internationaux.

L'**article 16** de la loi organique statutaire de 2004 autorise le président de la Polynésie française à négocier, « *dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs⁽¹⁾ avec les administrations de tout État ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française* ». Cette possibilité n'est pas conditionnée à l'accord préalable de l'État mais les arrangements administratifs ainsi négociés n'entrent en vigueur qu'après approbation du conseil des ministres de la Polynésie française et transmission au haut-commissaire de la République.

D'autres dispositions, de portée plus générale, confèrent à la Polynésie française la **capacité à négocier et conclure des accords internationaux** :

– le président de la Polynésie française peut se voir confier par les autorités de la République le pouvoir de négocier et signer des accords avec des États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique, ainsi qu'avec les organismes satellites de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines de compétence de l'État ou, à défaut, être associé ou participer aux négociations ; il peut aussi être

(1) *Les arrangements administratifs sont, pour le Conseil constitutionnel, des « accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux » (décision n° 96-373 dc du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 13).*

autorisé à représenter les autorités de la République dans les organismes internationaux, et pas seulement ceux du Pacifique (**article 38**) ;

– conséquence des transferts de compétences intervenus au profit de la Polynésie française, son président peut, dans les domaines de compétences de cette collectivité et après délibération du conseil des ministres, négocier, « *dans le respect des engagements internationaux de la République* », des accords avec tout État, territoire ou organisme international, sous réserve d'en informer les autorités de la République et que celles-ci ne s'y opposent pas (**article 39**) ;

– dans le cas où l'État prendrait l'initiative de négocier un accord portant sur le domaine de compétences de la Polynésie française, son président doit être associé et participer aux négociations (**article 40**) ;

– sont également prévues la participation du président de la Polynésie française aux négociations entre la Polynésie et l'Union européenne ainsi que la faculté pour celui-ci de demander à l'État de prendre l'initiative de telles négociations « *en vue d'obtenir des mesures spécifiques, utiles au développement de la Polynésie française* » (**article 41**).

b. La représentation à l'international

La Polynésie française peut, dans certaines conditions, être **représentée dans l'ordre international**.

L'**article 15** de son statut lui permet de disposer de représentations⁽¹⁾ auprès de tout État, organisme international dont la France est membre ou organisme international du Pacifique, sous réserve d'en informer les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française.

L'**article 42** de la loi organique statutaire l'autorise, **avec l'accord des autorités de la République**, à être **membre ou membre associé d'organisations internationales du Pacifique**, ou à y être observateur.

C'est en vertu de cette disposition que la Polynésie française est associée à une trentaine d'organisations internationales et régionales, toutes liées au Pacifique comme le Forum des îles pour la coopération politique et l'intégration régionale ou la Communauté du Pacifique dans le domaine de la coopération scientifique et technique en faveur de l'aide au développement des océaniens. En revanche, il ne lui est pas possible d'être membre de droit ou associé d'organisations internationales au-delà de la zone pacifique, à la différence de la Nouvelle-Calédonie dont l'article 31 de la loi organique statutaire ne pose aucune restriction géographique à la capacité d'adhérer à des organisations internationales.

(1) Le Conseil constitutionnel a admis cette faculté sous réserve qu'elle ne confère pas à ces représentations un caractère diplomatique afin de ne pas empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'État (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. 27)

Le même article permet au président de la Polynésie, toujours avec l'accord de l'État, d'être associé aux travaux des organismes régionaux du Pacifique intervenant dans les domaines de compétence de la collectivité.

2. Le dispositif proposé

Afin d'étendre le périmètre des organisations internationales auxquelles la Polynésie française peut participer, le présent article supprime la limitation géographique des organisations susceptibles d'être concernées, sur le modèle du droit applicable à la Nouvelle-Calédonie. Ainsi la Polynésie française pourra adhérer à des organisations placées sous l'égide des Nations-Unies ou à caractère global, comme l'Organisation internationale de la Francophonie.

À cette fin, le **a) du 1°** supprime la mention « *du Pacifique* » à l'article 42 précité afin de permettre à la Polynésie française d'être membre ou membre associé de toutes les organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci.

Par ailleurs, le **b) du 1° et le 2°** clarifient les conditions de représentation de la collectivité dans ces organisations par le président de la Polynésie ou son représentant.

L'accord de l'État à cette participation restera exigé, tout comme le respect des engagements internationaux de la République et des règles applicables en matière de négociation, d'approbation et de ratification des accords internationaux.

Le Sénat n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 7

(art. 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Conditions de la délégation de compétences
de la Polynésie française aux communes polynésiennes**

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article facilite l'exercice concomitant de compétences par la Polynésie française et les communes polynésiennes, par la reconnaissance de la capacité de ces communes et des intercommunalités à agir de manière complémentaire à la collectivité et l'extension des compétences susceptibles de pouvoir être ainsi exercées.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a ouvert la possibilité d'y développer l'intercommunalité en permettant aux établissements publics de coopération intercommunale polynésiens d'intervenir en matière d'aides et d'interventions économiques, d'aide sociale, d'urbanisme, de culture et de patrimoine local, domaines dans lesquels seules les communes pouvaient intervenir auparavant.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Tout en approuvant ces évolutions, la commission des Lois du Sénat, sur proposition de Mme Lana Tetuanui (Union centriste), a proposé un élargissement supplémentaire des compétences susceptibles d'être exercées concomitamment par la Polynésie française et les communes polynésiennes. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

La clause de compétence générale ne s'applique, aux communes polynésiennes, que de manière atténuée, dans les domaines où ni l'État, ni la Polynésie française ne sont compétents.

En effet, les dispositions du code général des collectivités territoriales de portée générale et relatives aux communes et à la coopération locale, qui s'appliquent en Polynésie française, doivent s'articuler avec les compétences dévolues par la Constitution et la loi organique statutaire à l'État et à la Polynésie

française, laquelle dispose de la compétence de principe sur le territoire polynésien. C'est en particulier le cas de l'article L. 2121-29, qui fonde la clause de compétence générale des communes : cet article, en principe applicable aux communes polynésiennes, ne peut en pratique concerner que les actions communales ne relevant ni des compétences de l'État, ni de celles du pays ⁽¹⁾.

De fait, les compétences susceptibles d'être exercées par les communes polynésiennes sont limitativement énumérées par les articles 43 à 45 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

– **les communes sont compétentes dans neuf matières** « *dans le cadre des règles édictées par l'État et par la Polynésie française conformément à leurs compétences respectives* » et sans préjudice des attributions qui leur étaient réservées à la date d'entrée en vigueur de cette loi organique par les lois et règlements en vigueur (**I de l'article 43**) ;

– **les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent intervenir dans quatre matières dans les conditions définies par une loi du pays** et la réglementation édictée par la Polynésie française « *sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences* » (**II de l'article 43**).

Par ailleurs, la Polynésie française peut autoriser les communes et les EPCI à intervenir en matière d'assainissement là où il n'existe pas de service d'assainissement assuré par la Polynésie (**article 44**). Elle peut également autoriser les communes à intervenir en matière d'électricité sur demande des conseils municipaux (**article 45**).

En pratique, **les possibilités d'intervention données aux communes et intercommunalités par le II de l'article 43** en matière d'aides et d'interventions économiques, d'aide sociale, d'urbanisme ainsi que de culture et de patrimoine local **sont peu utilisées, ce qui freine la complémentarité des actions menées par la Polynésie française et les communes.**

Ainsi, seule une loi du pays a été adoptée en 2010 pour permettre aux communautés de communes d'intervenir en matière d'aides et d'interventions économiques ainsi que dans le domaine de l'urbanisme. Les auditions conduites par votre rapporteur ont révélé que l'exigence d'un transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences constituait l'un des facteurs bloquants à une plus large intervention communale et intercommunale dans des matières où rien ne justifie pour la Polynésie française de procéder à un tel transfert dès lors que ce sont les communes qui demandent à intervenir pour l'exercice de compétences que le pays n'exerce pas.

(1) Dans son avis sur le présent projet de loi organique, le Conseil d'État observe que « la clause de compétence générale (...) ne peut être mise en œuvre que dans le respect des dispositions relatives à la répartition des compétences entre collectivités publiques en Polynésie française et aux compétences des communes telles qu'elles sont déterminées par la loi organique statutaire ».

Liste des compétences communales en Polynésie française

(article 43 de la loi organique du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

I. – Les **communes** de la Polynésie française sont compétentes dans **neuf matières** « dans le cadre des règles édictées par l'État et la Polynésie française » :

- la police municipale ;
- la voirie communale ;
- les cimetières ;
- les transports communaux ;
- les constructions, l'entretien et le fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ;
- la distribution d'eau potable, sans préjudice pour la Polynésie française de satisfaire ses propres besoins ;
- la collecte et le traitement des ordures ménagères ;
- la collecte et le traitement des déchets végétaux ;
- la collecte et le traitement des eaux usées.

II. – Les **communes** ou les **établissements publics de coopération intercommunale** peuvent intervenir dans **quatre matières** dans les conditions prévues par les lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française, « sous réserve du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences » :

- les aides et interventions économiques ;
- l'aide sociale ;
- l'urbanisme ;
- la culture et le patrimoine local.

2. Le dispositif proposé

Le présent article tend à remédier à cette situation afin de faciliter l'intervention complémentaire des communes par rapport aux domaines d'action de la Polynésie française. Il procède, pour ce faire, à deux séries de modifications au II de l'article 43 précité.

a. Le dispositif initial

D'une part, le 1^o **supprime l'obligation faite à la Polynésie française de procéder au transfert des moyens nécessaires** à l'exercice des compétences susceptibles d'être prises en charge par les communes ou les intercommunalités. Il appartiendra en revanche à une loi du pays de préciser, « le cas échéant les moyens mis à la disposition des communes ». Comme c'est le cas aujourd'hui, la Polynésie française conservera le pouvoir de réglementer les matières dans lesquelles les communes ou les EPCI pourraient intervenir.

D'autre part, **les 2° à 4° étendent la liste des compétences susceptibles d'être exercées** sur ce fondement en y ajoutant six nouvelles matières, dont trois figuraient dans le projet de loi organique initial et trois ont été ajoutées par le Sénat.

Le Gouvernement proposait d'ajouter trois nouvelles matières :

- le développement économique ;
- l'aménagement de l'espace ;
- la jeunesse et le sport.

b. La position du Sénat

Tout en approuvant ces modifications, la commission des Lois du Sénat, sur proposition de Mme Lana Tetuanui (Union centriste) et suivant l'avis favorable de son rapporteur, a ajouté trois domaines supplémentaires :

- la protection et la mise en valeur de l'environnement ainsi que le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ;
- la politique du logement et du cadre de vie ;
- la politique de la ville.

3. La position de la Commission

Consciente de la nécessité de dynamiser l'échelon communal et intercommunal dont l'intervention complémentaire par rapport aux domaines d'action de la Polynésie française peut permettre de répondre aux spécificités, géographiques notamment, de ce territoire, la Commission, suivant votre rapporteur, a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 8

(art. 45 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Répartition des compétences en matière de production et de distribution d'électricité

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article assouplit la répartition des compétences en matière de production et de distribution d'électricité entre la Polynésie française et les communes polynésiennes ou leurs groupements, en permettant l'intervention des intercommunalités dans ce domaine et en autorisant les communes qui disposaient historiquement de cette compétence de la transférer à la Polynésie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La possibilité donnée à la Polynésie française de déléguer aux communes la production et la distribution d'électricité dans leur ressort territorial a été prévue par le législateur organique en 2004 et n'a pas fait l'objet de modification depuis.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur réservant aux communes la capacité de transférer cette compétence aux intercommunalités, alors que le projet de loi initial prévoyait que l'autorité décisionnaire serait la Polynésie française. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

La Polynésie française dispose, en vertu de sa compétence générale, de la compétence en matière de production et distribution d'électricité. En effet, cette matière ne figure pas au nombre des compétences attribuées aux communes en vertu de l'article 43 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française tandis que les articles L. 2224-31 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui fondent la compétence des communes hexagonales dans ce domaine, ne s'appliquent pas en Polynésie.

L'article 45 de la loi organique statutaire permet toutefois à la Polynésie française d'autoriser les communes polynésiennes, sur demande du conseil municipal, à intervenir dans la production et la distribution d'électricité dans leur ressort territorial, afin de répondre aux problèmes particuliers posés par les distances au sein de cette collectivité.

Cette exigence d'autorisation du pays ne s'applique pas aux communes qui, à la date de promulgation de la loi organique, produisaient et distribuait déjà de l'électricité dans les limites de leur circonscription.

De fait, la production et la distribution d'électricité relèvent, pour des raisons historiques, de deux collectivités :

– la Polynésie française a développé, depuis les années 1960, un service dédié dans la zone urbaine du nord de l'île de Tahiti, à une époque où la Polynésie ne comptait presque pas de communes, à l'exception de celles de Papeete, Uturoa, Faa'a et Pirae ;

– ailleurs, un service public communal s'est peu à peu mis en place à la faveur du développement du régime communal en Polynésie française à partir des années 1970, alors même que les dispositions du code des communes en matière d'énergie ne leur avaient pas été rendues applicables.

2. Le dispositif proposé

Cet état du droit soulève deux difficultés :

– d'une part, **certaines communes** qui, après 2004, ont conservé cette compétence, manquent souvent de moyens pour l'exercer et **souhaiteraient que le pays intervienne** ;

– d'autre part, **les groupements de communes ne peuvent pas intervenir dans ce domaine** sur habilitation de la Polynésie française ou décision de transfert des communes autorisées à exercer cette compétence, ce qui ne permet pas une mutualisation des moyens.

a. Le dispositif initial

Le présent article vise à remédier à ces deux difficultés.

Dans sa version initiale, **il permettait à la Polynésie française d'autoriser également les groupements de communes à intervenir dans la production et la distribution d'électricité**, et non plus seulement les communes, afin de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer les prestations fournies aux usagers.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi organique, cette disposition pourrait concerner les dix groupements de communes existants en Polynésie ⁽¹⁾ et les trois à venir ⁽²⁾.

Par ailleurs, **il habilite les communes qui produisaient et distribuaient de l'électricité avant l'entrée en vigueur de la loi organique statutaire de 2004 à transférer cette compétence à la Polynésie française**, à la demande de leurs organes délibérants respectifs, avec l'accord de l'assemblée de la Polynésie et sous réserve qu'une convention, approuvée par cette assemblée, «*fixe les modalités du transfert des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence*». Cette modification constitue une clarification du droit existant.

b. La position du Sénat

Tout en approuvant ces modifications, la commission des Lois du Sénat, «*attaché[e] au principe selon lequel un établissement public de coopération intercommunale n'exerce que les compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres*» ⁽³⁾, **a réservé aux communes, et non à la collectivité de Polynésie française, la capacité de transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte.**

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification.**

*

* *

(1) Deux communautés de communes (Havai et Marquises), deux syndicats intercommunaux à vocation multiple (celui de Tuamotu-Gambier et celui pour la promotion des communes de la Polynésie française), quatre syndicats intercommunaux à vocation unique (celui pour l'électrification des communes de la Polynésie, celui intercommunal d'étude de l'assainissement des eaux usées de Piraé et Arue, celui pour la gestion de la fourrière animale et celui de Te Oropaa) et deux syndicats mixtes (celui chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale et celui ouvert pour la gestion, la collecte, le traitement et la valorisation des déchets en Polynésie française).

(2) Est envisagée la création de la communauté de communes de Tahiti sud, de celle des îles Tuamotu-Gambier et de celle des îles des Australes.

(3) [Rapport \(n° 292, session ordinaire de 2018-2019\) précité](#), pp. 82-83.

Article 9

(art. 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Exploration et exploitation des terres rares

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 9 du projet de loi organique clarifie la compétence de la Polynésie française en matière d'exploration et d'exploitation des « terres rares ».

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Le dernier alinéa de l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui reprend sans changement le précédent statut de 1996, n'a pas été modifié depuis sa promulgation.

➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois a adopté un amendement du rapporteur conférant explicitement les droits de conservation et de gestion de la Polynésie française sur ses ressources naturelles maritimes. Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Les « terres rares » en Polynésie française

Dans les années 2010, alors que les préoccupations stratégiques de la France commençaient à dépasser les traditionnelles priorités énergétiques pour aborder la question des métaux et minerais, la nécessité pour la pérennité de l'industrie française de sécuriser ses approvisionnements à l'étranger s'est doublée de la volonté d'**explorer de nouvelles ressources qui pourraient se trouver à disposition sur le territoire national**. Cette ambition était particulièrement affirmée pour les **métaux stratégiques** et, parmi eux, pour les « terres rares ».

Si la carte minière des départements métropolitains était relativement précise, il n'en allait pas de même dans les espaces ultramarins : les spécialistes de l'activité minière ne connaissaient pas bien le sol guyanais et, surtout, les réserves qu'étaient susceptibles d'abriter les **fonds marins contrôlés par la France**. Ceux-ci se composent :

Les terres rares ⁽¹⁾

Les terres rares sont un **groupe de métaux aux propriétés voisines**, composé des deux métaux de transition (le scandium et l'yttrium) et des quinze lanthanides (lanthane, cérium, praséodyme, néodyme, prométhium, samarium, europium, gadolinium, terbium, dysprosium, holmium, erbium, thulium, ytterbium et lutécium) ⁽²⁾. Ils se classent en deux sous-groupes en fonction de leurs numéros atomiques (terres rares légères ou cériques, terres rares lourdes ou yttriques).

Contrairement à ce que suggère leur dénomination, ces éléments peuvent être assez répandus dans l'écorce terrestre. L'abondance du cérium est ainsi comparable à celle du cuivre. Ils ne posent pas de difficulté géopolitique *a priori*. Si l'on veut de l'yttrium, du néodyme, du cérium, du lutétium, on en trouve au Brésil, en Afrique du Sud, en Australie, au Canada, en fait pratiquement sur l'ensemble de la planète.

Les terres rares se caractérisent par des propriétés physiques individuelles très particulières, qui rendent leur utilisation attractive, et par des propriétés chimiques très voisines, qui compliquent fortement leur séparation. Elles trouvent donc de larges applications dans les industries de haute technologie, mais **les externalités environnementales que suppose leur production ont conduit les opérateurs à renoncer à leur extraction dans les pays historiquement producteurs** afin de ménager les populations locales.

C'est là le grand paradoxe actuel. Alors que les réserves sont réparties sur les cinq continents, et même au fond des océans comme tendent à le montrer les travaux de chercheurs japonais publiés en juillet 2011, la **Chine bénéficie à ce jour d'un quasi-monopole** : elle concentre 97 % de la production mondiale des terres rares, tous éléments confondus, alors même qu'elle n'est créditée que de 37 % des réserves prouvées.

Avant 1965, l'extraction s'est déroulée en Afrique du Sud, au Brésil, en Inde, mais la production totale était marginale : moins de dix mille tonnes par an, toutes matières confondues.

Lors de la deuxième phase, entre 1965 et 1985, les États-Unis ont été, de loin, les premiers exportateurs de terres rares. Sans qu'ils soient en situation de monopole, leur prépondérance est marquée, tandis que les quantités deviennent plus importantes, autour de cinquante mille tonnes par an.

À partir de 1985 et alors qu'un accident écologique a conduit à l'arrêt des extractions américaines, on est passé à la prépondérance, puis au quasi-monopole, de la Chine, avec une offre dépassant les cent mille tonnes.

Les terres rares jouent un grand rôle dans les technologies du quotidien : si leurs premiers usages ont été la pierre à briquet et les céramiques, on les trouve maintenant, grâce à leurs propriétés réfractaires et à leur utilisation dans la fabrication des aimants, dans les télévisions en couleur, le son portatif, les turbines des jets, les pots catalytiques des automobiles, les batteries des téléphones portables, les alliages magnétiques, etc.

(1) Rapport d'information n° 3880 de MM. Christophe BOUILLON et Michel HAVARD au nom de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale sur la gestion durable des matières premières minérales, 26 octobre 2011.

(2) La classification périodique des éléments recense dix séries chimiques aux propriétés homogènes, dont sept de nature métallique. Les lanthanides sont l'une de ces séries.

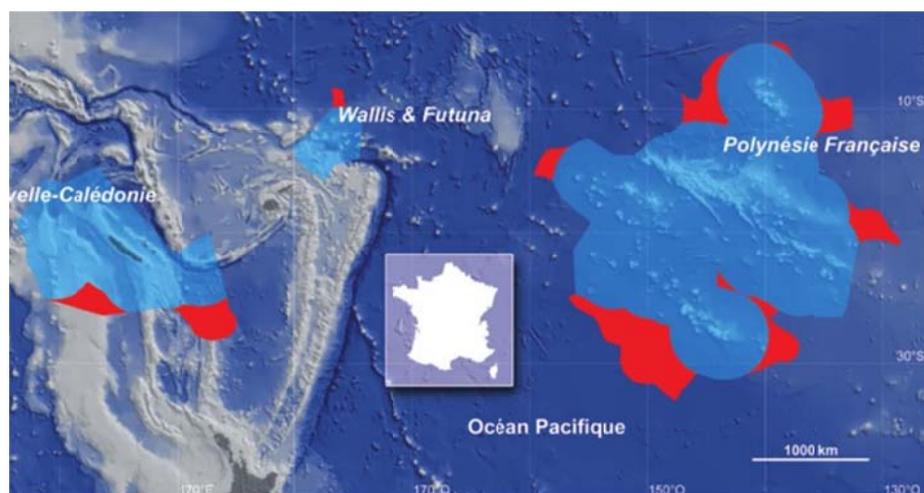
– de la **mer territoriale**, dans une limite de 12 milles marins à compter du trait de côte, où s’applique pleinement le droit français ;

– de la **zone économique exclusive (ZEE)**, dans une limite de 200 milles marins à compter du trait de côte, où s’exercent notamment des « *droits souverains aux fins d’exploration et d’exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des fonds marins et de leur sous-sol* » ⁽¹⁾ ;

– du **plateau continental**, qui peut se superposer à la ZEE, qui « *comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l’étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu’au rebord externe de la marge continentale* » dans la limite de 350 milles marins à partir du trait de côte et sur lequel l’État côtier dispose de droits souverains d’exploitation et d’exploration des ressources naturelles non biologiques ⁽²⁾. La **reconnaissance internationale de ces droits** suppose de remplir divers critères juridiques, géologiques, morphologiques et géophysiques appréciés par la commission des limites du plateau continental (CLPC), organe des Nations unies compétent en la matière.

Or, la **Polynésie Française dispose de la plus importante zone économique exclusive française** avec une étendue de 4 867 370 kilomètres carrés, soit 44 % de la totalité de la ZEE française.

LE PROGRAMME EXTRAPLAC DANS LE PACIFIQUE



En bleu pâle, la zone économique exclusive. En rouge, les zones d’extension envisagées.

Source : Ifremer.

(1) Article 56 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, dite convention de Montego Bay.

(2) Article 76 de la convention de Montego Bay.

Ce territoire contrôlé pourrait prochainement s'étendre puisque, dans le cadre de son programme Extraplac⁽¹⁾, la France a effectué deux campagnes de prospection des fonds marins de la Polynésie française qui ont abouti au dépôt d'un dossier auprès de la CLPC en 2018.

Les campagnes scientifiques diligentées en Polynésie française soulignent la présence dans ces fonds marins de concentrations élevées de terres rares et d'autres métaux potentiellement stratégiques, qui pourraient représenter une opportunité de développement considérable pour le territoire et sa population⁽²⁾.

b. Une compétence de la Polynésie française

Dès 1996, la Polynésie française a reçu la **compétence de valorisation de ses fonds marins**. L'article 7 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française disposait : « *Le territoire régit et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, dont les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux et sous réserve des compétences de l'État.* »

Actuellement en vigueur, l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie comporte les mêmes prescriptions.

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'**article 9 du projet de loi organique** ne modifie pas le droit en vigueur ; il se borne à lever le doute au regard de la **compétence de la Polynésie française au regard des terres rares** qui pourraient se trouver sur son territoire terrestre et maritime.

Cette prérogative s'exerce cependant sous une **triple limite** :

– l'article 74 de la Constitution interdit que soient transférées aux collectivités d'outre-mer « *les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73* » parmi lesquelles se trouvent notamment la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public ;

– l'article 14 du statut d'autonomie du territoire affirme la compétence de l'État sur les « *matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République* » ;

(1) Le programme français d'extension du plateau continental a été lancé en 1998 et confirmé en 2003 sous la maîtrise d'œuvre de l'Ifremer.

(2) J. DYMONT, F. LALLIER, N. LE BRIS, O. ROUXEL, P.-M. SARRADIN, S. LAMARE, C. COUMERT, M. MORINEAUX, J. TOUROLLE (coord.), Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes. Expertise scientifique collective, CNRS - Ifremer, 2014.

– l'article 27 du même statut d'autonomie précise que « *la Polynésie française exerce ses compétences dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale* » et que « la répartition des compétences prévue par la présente loi organique ne fait pas obstacle à ce que l'État » prenne les mesures nécessaires à cette fin ;

Cette interprétation a été rappelée par le Conseil d'État ⁽¹⁾ : « *En tout état de cause, un tel ajout ne modifie pas l'état du droit existant mais se borne à l'explicitier. [...] Il en résulte que si, notamment pour des motifs relevant de la défense nationale, certaines terres rares devaient être classées comme "matières premières stratégiques" au sens de l'article 14 de la même loi organique, l'Etat serait compétent pour réglementer leur exploration et leur exploitation.* »

3. Une disposition complétée par le Sénat

a. Des dispositions approfondies en commission des Lois

En commission des Lois, les sénateurs ont adopté un **amendement du rapporteur** adjoignant aux droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles maritimes qu'exerce déjà la Polynésie française les droits de conservation et de gestion de ces mêmes ressources. Cette modification permet d'**aligner la rédaction** de l'article 47 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française **sur l'article 56 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer** du 10 décembre 1982.

Par ailleurs, le rapporteur du Sénat fait état d'une demande de l'assemblée de la Polynésie française pour que les droits d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles maritimes de la collectivité soient étendus au plateau continental, au-delà de la zone économique exclusive ⁽²⁾. Les sénateurs ont estimé cette considération prématurée en l'absence de décision préalable de la commission des limites du plateau continental des Nations unies donnant droit aux revendications formulées par la France au printemps 2018.

b. Des dispositions inchangées en séance publique

L'article 9 n'a fait l'objet d'**aucun amendement en séance publique**.

4. La position de la Commission

La Commission a considéré que l'article 9 explicitait utilement le droit en vigueur et permettait de lever le doute qui pouvait être nourri sur la compétence de la Polynésie française dans la conservation, la gestion, l'exploration et l'exploitation des ressources marines. Elle a adopté cet article **sans modification**.

(1) Avis n° 396068 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 29 novembre 2018, point n° 14.

(2) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

*

* *

Article 9 bis

(art. 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Modification des ressources et du fonctionnement du Fonds intercommunal de péréquation

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les règles relatives au fonds intercommunal de péréquation, afin d'autoriser les subventions de la Polynésie française et de permettre qu'un maire soit associé à la présidence du comité des finances locales, notamment chargé de répartir les ressources de ce fonds entre les communes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a modifié les compétences du comité des finances locales pour lui confier un rôle consultatif au profit des communes polynésiennes en difficulté en matière environnementale ainsi qu'à l'égard des projets d'acte ayant des conséquences financières sur les communes ou leurs groupements et un rôle d'analyse de l'évolution de la dépense locale.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement et de deux amendements du rapporteur et de Mme Lana Tetuanui (Union centriste). Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Créé en 1971 et régi par l'**article 52** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le fonds intercommunal de péréquation est destiné à **doter les communes polynésiennes d'une source de financement stable et pérenne et pallier l'insuffisance de la fiscalité communale**, les communes ne disposant généralement pas de bases fiscales solides.

Ce fonds est financé par :

– une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général de la Polynésie française, « *fixée par décret, après consultation de l'assemblée de la Polynésie française et du conseil des ministres de la Polynésie française* », à 17 % depuis 2006 et « *qui ne peut être inférieure à 15 % desdites ressources (...) en tenant compte des charges respectives de la Polynésie française et des communes* » ;

– une contribution de l'État dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances, celle pour 2019 l'ayant fixé à 7,3 millions d'euros, dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi ordinaire statutaire de 2004 ⁽¹⁾.

D'après les éléments fournis lors de son audition par le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française, qui regroupe 46 des 48 communes polynésiennes, les recettes disponibles au titre du fonds intercommunal de péréquation constituent, pour certaines des communes, près de 60 % de leurs ressources. Si un cinquième des recettes communales sont en moyenne issues de ressources propres (impôts, taxes et redevances), cette proportion cache de fortes disparités liées à la taille des communes. Dans les faits, les ressources propres représentent une part comprise entre 15 % et 29 % pour les communes de plus de 3 500 habitants et une part inférieure ou égale à 3 % pour les communes de moins de 3 500 habitants, principalement dans les îles Tuamotu Gambier, Australes et Marquises ⁽²⁾, ce qui témoigne de l'utilité du système de solidarité mis en place au travers du fonds intercommunal de péréquation.

Le fonds est **géré par un comité des finances locales** de la Polynésie française. Co-présidé par le haut-commissaire de la République et le président de la Polynésie française, il comprend des représentants des communes, du gouvernement de la Polynésie, de son assemblée et de l'État, « *les représentants des collectivités territoriales constitu[a]nt la majorité des membres du comité* ».

Le comité des finances locales a plusieurs missions :

– il **répartit le fonds entre les communes**, « *pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part compte tenu de leurs charges* » ;

– il peut décider d'attribuer une **dotation à des groupements de communes** « *pour la réalisation d'opérations d'investissement ou la prise en charge de dépenses de fonctionnement présentant un intérêt communal* » ;

(1) *Qui prévoit que « l'État contribue aux ressources des communes de la Polynésie française à concurrence de deux quinzièmes du montant de la quote-part versée en 1993 par la Polynésie française au fonds intercommunal de péréquation, dans les conditions prévues chaque année par la loi de finances » et « cette contribution évolue comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes ».*

(2) *Près de 60 % des communes polynésiennes ont une population inférieure à 3 500 habitants et 53,5 % une population n'excédant pas 1 000 habitants.*

La composition du comité des finances locales de la Polynésie française

(article R. 2573-34 du code général des collectivités territoriales)

1° Cinq représentants de l'État :

- le haut-commissaire de la République en Polynésie française ou son représentant ;
- le secrétaire général du haut-commissariat ou son représentant ;
- le directeur chargé de la direction des finances publiques de la Polynésie française ou son représentant ;
- les chefs de subdivisions administratives ou leurs représentants ;
- un directeur du haut-commissariat ou son représentant, nommé par le haut-commissaire ;

2° Le président de la Polynésie française ou son représentant, qu'il désigne par arrêté au sein du gouvernement, et un ministre du gouvernement de la Polynésie française ou son représentant, désignés par le conseil des ministres en son sein ;

3° Deux représentants à l'assemblée de la Polynésie française ou leurs suppléants ;

4° Sept représentants des communes :

- quatre maires pour la subdivision administrative des îles du Vent ou leurs suppléants ;
- deux maires pour chacune des subdivisions administratives des îles Sous-le-Vent et des îles Tuamotu-Gambier ou leurs suppléants ;
- un maire pour chacune des subdivisions administratives des îles Australes et des îles Marquises ou son suppléant ;

5° Deux présidents de syndicats de communes ou leurs représentants, qui peuvent assister aux débats avec voix consultative.

– il peut être **consulté** par le gouvernement de la Polynésie française, son assemblée ou le haut-commissaire sur tout projet de loi du pays, de délibération ou d'acte réglementaire « *présentant des conséquences financières* » pour les communes ou leurs groupements ainsi que sur l'impact financier des normes adoptées par la Polynésie française ;

– il fournit au gouvernement et à l'assemblée de la Polynésie française les **analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions des projets de délibération et de lois du pays intéressant les communes** et réalise des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale ;

– il **réalise le diagnostic et le suivi financiers de la situation des communes qui ne peuvent pas se conformer aux obligations prévues en matière d'eau et d'assainissement ainsi que des ordures ménagères et autres déchets** et peut formuler des recommandations à valeur consultative s'il est saisi d'une demande à cet effet par une commune.

2. Le dispositif proposé

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux séries d'amendements.

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de son rapporteur, **la Commission a prévu que le fonds intercommunal de péréquation puisse également recevoir des subventions de la Polynésie française**, pour répondre à une demande de l'assemblée de cette collectivité (1°).

Par ailleurs, sur proposition conjointe de son rapporteur et de Mme Lana Tetuanui (Union centriste), **la Commission a associé un maire élu parmi les représentants des communes à la présidence du comité des finances locales** chargé de gérer la répartition de ce fonds, ce qui correspond également au souhait des acteurs politiques locaux.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 9 ter

(art. 53 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Possibilité pour les communes ou leurs groupements de confier à la Polynésie française le recouvrement des impôts et taxes locaux

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet aux communes polynésiennes ou leurs groupements de confier à la Polynésie française le soin de recouvrir les impôts et taxes locaux en vue de faciliter le développement d'une fiscalité communale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a permis à celle-ci d'instituer des impôts ou taxes spécifiques aux établissements publics de coopération intercommunale, et non plus seulement aux communes.

➤ Modifications apportées au Sénat

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui (Union centriste). Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Autorisée depuis 1900 à percevoir des recettes propres pour financer les dépenses nécessaires à son administration, la Polynésie française bénéficie, depuis 2004, de l'autonomie fiscale dans la mesure où « *les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État* » ou aux communes ⁽¹⁾, comme c'est le cas de la matière fiscale. De fait, les impôts et taxes sont très différents de ceux qui s'appliquent dans l'hexagone : « *dans cet ensemble, la fiscalité indirecte occupe une part prépondérante (60 %) même si la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) n'a été instituée qu'en 1998. Quant à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), il n'existe pas en tant que tel mais une contribution de solidarité territoriale (CST) taxant toutes les formes de revenus des particuliers a été mise en place en 1995* » ⁽²⁾.

Pour permettre aux communes polynésiennes de faire face à l'extension de leurs compétences et conformément au deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ⁽³⁾, le législateur organique a prévu, en 2004, à l'**article 53** du statut, que **la Polynésie française institue une fiscalité spécifique aux communes**, dont le taux et les modalités de perception sont décidés par le conseil municipal, dans le respect de la réglementation instituée par le pays. La loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a étendu cette possibilité à l'égard des **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Par ailleurs, **les communes peuvent décider d'instituer des redevances pour services rendus**, afin de financer leurs compétences, notamment pour la fourniture d'eau potable ou la collecte et le traitement des ordures ménagères, des déchets végétaux et des eaux usées.

(1) Article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Alexandre Guigue. « L'autonomie fiscale de la Polynésie française ». Comparative Law Journal of the Pacific (Xavier Cabannes, dir.). Regards sur la fiscalité dans le Pacifique sud - Issues on taxation in the South Pacific, Special Issue XVIII, University of Wellington, 2015, pp. 25-38.

(3) Qui dispose que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et que « la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».

2. Le dispositif proposé

La Polynésie française n'a pas exercé, à ce jour, sa compétence et il n'existe pas de taxes ou d'impôts communaux ou intercommunaux, en raison, d'une part, des différences importantes de bases fiscales entre les communes polynésiennes et, d'autre part, de l'absence de services fiscaux dans la plupart de celles-ci, rendant difficile le recouvrement d'impôts ou de taxes.

Le présent article, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui (Union centriste) avec l'avis favorable de son rapporteur, entend répondre à l'une de ces difficultés en **autorisant les communes et les EPCI à confier à la Polynésie française, par convention, le recouvrement des impôts et taxes**, dans des conditions définies par une loi du pays et sous réserve pour la convention de prévoir la participation financière des communes.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 10

(art. 55-1 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Participation de la Polynésie à des syndicats mixtes ouverts

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article inscrit dans la loi organique statutaire la possibilité pour la Polynésie française de participer à des syndicats mixtes ouverts afin de sécuriser juridiquement les dispositions actuelles, relevant de la loi ordinaire, autorisant une telle participation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La possibilité pour la Polynésie française de participer à des syndicats mixtes ouverts a été consacrée, au sein du code général des collectivités territoriales, par l'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

➤ Modifications apportées au Sénat

Suivant son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a précisé que la Polynésie française pourrait se retirer d'un syndicat mixte ouvert dans le cas où sa participation deviendrait sans objet. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Les **articles L. 5843-2 et L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales** autorisent déjà la Polynésie française à participer à des syndicats mixtes ouverts, établissements publics de coopération locale qui associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public ⁽¹⁾ en vue de réaliser des œuvres, de proposer des services ou d'exploiter un service public présentant une utilité pour chacune de ces personnes.

À ce jour, deux syndicats mixtes ouverts ont été créés en Polynésie française, avec la participation de cette collectivité :

– le syndicat mixte chargé de la gestion du contrat de ville de l'agglomération de Papeete, qui regroupe depuis 2005 neuf communes de l'archipel des îles du Vent et la Polynésie française ;

– le syndicat mixte ouvert chargé de la gestion, de la collecte, du traitement et de la valorisation des déchets en Polynésie française, qui rassemble depuis 2012 douze communes du même archipel et la Polynésie française, aux fins de gestion du service public d'élimination et de valorisation des déchets.

Par sa décision du 26 juin 2014, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les dispositions [précitées] des articles L. 5843-2 et L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales sont relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions de la Polynésie française* » et, « *par suite, (...) relèvent, en application de l'article 74 de la Constitution, de la **compétence du législateur organique*** ». Ayant été saisi dans le cadre de la procédure dite de « déclassement outre-mer », c'est-à-dire pour apprécier si ces articles intervenaient dans le domaine de compétence de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel ne les a pas déclarés contraires à la Constitution. Toutefois, leur caractère organique fragilise juridiquement les syndicats mixtes ouverts existants en Polynésie

(1) Il peut s'agir d'établissements publics de coopération intercommunale, de communes, de chambres de commerce et d'industrie, de chambres d'agriculture, de chambres de métiers et d'autres établissements publics.

française, car il pourrait conduire à l'annulation par le Conseil d'État de certaines dispositions les régissant.

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète la section 6 du chapitre I^{er} du titre III de la loi organique statutaire de 2004, relative aux relations entre collectivités publiques, par un **nouvel article 55-1 consacrant au rang organique la possibilité pour la Polynésie française de participer à des syndicats mixtes ouverts.**

a. *Le dispositif initial*

Le syndicat mixte pourrait être constitué *« par accord entre la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics, d'une part, et des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des chambres de commerce, d'industrie, des services et des métiers ou d'autres établissements publics, d'autre part, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales intéressées, ou en vue de l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ».*

Cet article précise les modalités de création, de retrait et de dissolution du syndicat mixte :

– il serait institué par des délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales concernées ;

– il serait soumis au contrôle de légalité et budgétaire ainsi qu'au jugement des comptes prévus par le titre VI de la loi organique statutaire pour les autres établissements publics de la Polynésie française, en particulier l'article 173 ;

– le retrait d'une personne membre d'un syndicat mixte pourrait être autorisé, par arrêté du haut-commissaire de la République dans un délai de deux mois à compter d'une demande, *« si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet »* ;

– le syndicat mixte pourrait être dissous, de plein droit, à l'arrivée à échéance de sa durée d'existence, à la fin de l'opération pour laquelle il avait été institué ou s'il ne compte plus qu'un seul membre, ou à la demande motivée de la majorité de ses membres par arrêté du haut-commissaire de la République après avis de chacun de ses membres lorsque le syndicat n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au fonctionnement d'un syndicat mixte ouvert ⁽¹⁾, aux moyens de réalisation de son objet ⁽²⁾, aux règles de communication de ses procès-verbaux, budgets et comptes ⁽³⁾, aux conditions financières et patrimoniales du transfert des biens nécessaires à l'exercice de la compétence qui lui est transférée ⁽⁴⁾, aux règles applicables en cas de retrait d'une commune membre pour adhérer à une communauté de communes ⁽⁵⁾ ainsi qu'aux conditions de mise à disposition des services d'un tel syndicat auprès de ses collectivités ou établissements membres ⁽⁶⁾ seraient applicables sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 5843-3 tel que modifié par l'article 2 du projet de loi ⁽⁷⁾.

b. La position du Sénat

Dans sa version initiale, le présent article ne permettait pas à la Polynésie française de se retirer d'un tel groupement. À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat est revenue sur ce choix et a **autorisé la Polynésie française à se retirer d'un syndicat mixte ouvert dans le cas où sa participation deviendrait sans objet**, auquel cas le syndicat mixte se trouverait régi par les dispositions du code général des collectivités territoriales ⁽⁸⁾.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification** afin de sécuriser juridiquement la possibilité pour la Polynésie française de participer à des syndicats mixtes ouverts.

*

* *

(1) Articles L. 5721-2 (à l'exception de ses deux premiers alinéas) et L. 5721-2-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 5721-5 du même code.

(3) Article L. 5721-6 du même code.

(4) Articles L. 5721-6-1 et L. 5721-6-2 du même code.

(5) Deux premiers alinéas de l'article L. 5721-6-3 du même code.

(6) Article L. 5721-9 du même code.

(7) Pour plus de précisions, votre rapporteur renvoie *infra* au commentaire de l'article 2 du projet de loi.

(8) Voir *infra*, le commentaire de l'article 3 du projet de loi.

Article 10 bis

(art. 64 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Délégation de signature des titulaires du pouvoir d'ordonnateur de la
Polynésie française**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 *bis* du projet de loi organique facilite la délégation de signature des titulaires du pouvoir d'ordonnateur en Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a autorisé la délégation du pouvoir d'ordonnateur du président aux seuls vice-président, ministres et responsables des services de la Polynésie française.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Le président de la Polynésie française est ordonnateur du budget, c'est-à-dire qu'il prescrit « *l'exécution des recettes et des dépenses* » de la collectivité ⁽¹⁾.

Comme en droit commun ⁽²⁾, l'article 64 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie l'autorise à **déléguer ce pouvoir**. Le texte original permettait au président d'accorder cette délégation à toute personne ; toutefois, la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a explicitement limité cette capacité aux seuls vice-président, ministres et responsables des services de la Polynésie française.

(1) Article 10, premier alinéa, du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(2) Ibid., alinéa 4.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du rapporteur** lui-même suggéré par l'assemblée de la Polynésie française, l'**article 10 bis du projet de loi organique** autorise les titulaires du pouvoir d'ordonnateur à déléguer leur signature ⁽¹⁾ aux agents placés sous leur autorité. Le 1^o prévoit le recours à cette faculté « *dans les conditions fixées par arrêté du conseil des ministres de la Polynésie française* ». Le 2^o est de nature rédactionnelle.

Aucune modification n'a été apportée à l'article 10 bis **en séance publique**.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 11

(art. 64-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Conditions de remplacement du président de la Polynésie française en sa qualité d'ordonnateur lorsqu'il est déclaré comptable de fait

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 du projet de loi organique autorise un membre du gouvernement de la Polynésie française à remplacer le président dans sa qualité d'ordonnateur des dépenses lorsqu'il est déclaré comptable de fait.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a prévu un mécanisme de remplacement du président dans ses fonctions d'ordonnateur par le vice-président en cas d'empêchement par la juridiction financière.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a apporté à l'article 11 des modifications de nature rédactionnelle.

(1) *La délégation de signature se distingue de la délégation de pouvoir en ce qu'elle ne confère pas au délégataire la capacité d'accomplir des actes juridiques au nom du délégant. Elle permet seulement d'apposer une signature à la place d'une autre afin d'accélérer la procédure administrative.*

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. *Le droit commun*

La **séparation des ordonnateurs et des comptables** est un principe de droit des finances publiques ⁽¹⁾ qui poursuit une **double finalité de contrôle**, en permettant l'identification des irrégularités avant que l'argent n'ait quitté la caisse publique, et de **probité**, puisque deux agents sont chargés de l'exécution du budget et de la bonne gestion des deniers publics ⁽²⁾.

L'**ordonnateur** est un agent d'autorité qui constate les recettes, en arrête le montant et en ordonne le recouvrement. Il décide de la dépense, la liquide et en ordonne la mise en paiement. Mais **il n'a pas la capacité de manipuler l'argent public**.

Le **comptable public**, sur l'ordre de l'ordonnateur, a « *la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales* » ⁽³⁾. Il est responsable pécuniairement et personnellement (sur ses deniers propres) des irrégularités constatées sur son compte.

Toutefois, une **gestion de fait** est constatée par le juge des comptes lorsqu'**une personne dépourvue de la qualité de comptable public se trouve en situation de manipuler des deniers publics** ⁽⁴⁾. Il ne s'agit pas forcément d'un comportement répréhensible, mais d'une irrégularité au regard de la comptabilité publique dont le juge des comptes s'attache à contrôler les conséquences. Un premier **arrêt de déclaration de gestion de fait** définit le périmètre des opérations irrégulières et sollicite de la personne mise en cause la production de ses comptes, c'est-à-dire des pièces justificatives des opérations irrégulières. Le juge des comptes établit ensuite la liste des dépenses dont l'utilité publique n'est pas reconnue ; il rend alors un second **arrêt de mise en débet** qui met les sommes correspondantes à la charge personnelle du comptable de fait. Une fois les créances apurées, le juge des comptes donne **quitus** au comptable de fait.

L'arrêt de gestion de fait entraînait autrefois l'inéligibilité de l'ordonnateur local. Cependant, la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a remplacé cette sanction par une

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(2) <https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/rub1882/qu-est-ce-que-separation-ordonnateurs-comptables.html>

(3) Décret du 7 novembre 2012 précité, article 13.

(4) La première gestion de fait est constatée par l'arrêt de la Cour des comptes Ville de Roubaix du 23 août 1834. La procédure est aujourd'hui codifiée pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes par les articles L. 131-2 et L. 211-1 du code des juridictions financières.

procédure de **suspension de leurs fonctions des ordonnateurs locaux déclarés comptables de fait** jusqu'à obtention de leur quitus ⁽¹⁾.

b. Le droit applicable à la Polynésie française

Ordonnateur du budget, le président de la Polynésie française est soumis à des règles budgétaires et comptables spécifiques édictées par l'assemblée de la Polynésie française ⁽²⁾. Il est toutefois exposé, comme tout ordonnateur local, au **risque de la gestion de fait** qui est, en Polynésie française, constatée en première instance par la chambre territoriale des comptes et en appel par la Cour des comptes ⁽³⁾.

L'**article 64-1 du statut d'autonomie** de la Polynésie française a été créé par la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française. Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du président de la commission des Lois, alors M. Jean-Luc Warsmann, il transpose à la Polynésie française la loi du 21 décembre 2001 précitée : en cas de gestion de fait, le président de la Polynésie française est **suspendu de sa qualité d'ordonnateur** jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Entretemps, **le vice-président exerce le pouvoir d'ordonnateur de plein droit** ⁽⁴⁾.

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'**article 11 du projet de loi organique** complète les modalités de remplacement du président de la Polynésie française en sa qualité d'ordonnateur, lorsqu'il est déclaré comptable de fait par un jugement définitif du juge des comptes, en prévoyant le **cas dans lequel le vice-président appelé à le suppléer serait lui-même « absent, empêché ou suspendu »**. Les pouvoirs d'ordonnateur échoiraient alors au premier **membre du gouvernement de la Polynésie française dans l'ordre de nomination** ⁽⁵⁾.

L'étude d'impact jointe au projet de loi organique souligne qu'une « *telle situation ne s'est pas présentée pour le moment* » – voyant le président déclaré comptable de fait et le vice-président indisponible pour quelque cause que ce soit. Mais elle estime opportun de faire « *application du principe de précaution* » et de garantir « *la continuité de fonctionnement du gouvernement de la Polynésie française dans ses attributions budgétaires et financières* ».

(1) Ces dispositions figurent dans le code général des collectivités territoriales : articles L. 2342-3 pour le maire, L. 3221-3-1 pour le président du conseil départemental, L. 4231-2-1 pour le président du conseil régional, L. 4422-25-1 pour le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, et L. 5211-9-1 pour le président d'un établissement public de coopération intercommunale.

(2) Délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics.

(3) Articles L. 272-3 et L. 272-35 du code des juridictions financières.

(4) Cet intérim de plein droit est dérogatoire au droit commun, dans lequel l'accord de l'assemblée délibérante est nécessaire pour remplacer le président de l'exécutif en sa qualité d'ordonnateur.

(5) L'ordre de nomination des ministres est déterminé par arrêté du président de la Polynésie française.

3. Une disposition peu modifiée par le Sénat

Si la commission des Lois a adopté un **amendement rédactionnel du rapporteur**, aucune modification n'a été apportée à l'article 11 en séance publique.

4. La position de la Commission

La Commission a estimé que cet article apportait une réponse adaptée à une difficulté demeurée pour l'heure théorique. Elle l'a donc adopté **sans modification**.

*

* *

Article 11 bis

(art. 87 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport du président de la Polynésie française et des autres membres du gouvernement

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 *bis* du projet de loi organique permet la prise en charge des frais de mission et de transport du président de la Polynésie française et des autres membres du gouvernement, et non leur seul remboursement *a posteriori* comme aujourd'hui.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Ces dispositions de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'ont pas été modifiées depuis leur création.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 87 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confie au conseil des ministres de la

Polynésie française la mission de **fixer les « conditions de remboursement » des frais de transport et de mission** du président de la Polynésie française et des autres membres du gouvernement. Il arrête également le montant de l'indemnité forfaitaire annuelle pour frais de représentation qui leur est allouée ainsi que leur régime de protection sociale.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'**article 11 bis du projet de loi organique**, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du Gouvernement**, dispense les membres de l'exécutif polynésien de l'avance de leurs frais de transport et de mission en substituant au principe de leur remboursement celui d'une prise en charge directe. D'autres modalités de prise en charge seront ainsi permises – paiement direct des frais, versement d'une avance préalable, etc.

Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions au cours de l'examen en séance publique.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**, considérant que l'autonomie dont bénéficiait la Polynésie française impliquait que ses institutions puissent décider elles-mêmes des modalités de leur organisation.

*

* *

Article 11 ter

(art. 91 et 171 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Compétences du conseil des ministres

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 *ter* du projet de loi organique modifie les attributions du conseil des ministres de la Polynésie française. Elles sont déterminées à l'article 91 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a ajouté aux compétences du conseil des ministres l'approbation des conventions conclues

avec des personnes morales en application d'une loi du pays ou d'une délibération de l'assemblée, ainsi que l'attribution d'aides financières ou l'octroi de garanties d'emprunt aux personnes morales.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Les **compétences du conseil des ministres de la Polynésie française** sont énumérées à l'article 91 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Elles étaient initialement au nombre de vingt-neuf, mais la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a complété leur liste en confiant également au conseil des ministres l'approbation :

– des **conventions conclues avec des personnes morales** en application d'une loi du pays ou d'une délibération de l'assemblée de la Polynésie française (30°) ;

– de **l'attribution d'aides financières ou l'octroi de garanties d'emprunt aux personnes morales** dans les conditions et selon les critères définis par l'assemblée de la Polynésie française (31°).

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. Les dispositions adoptées en commission des Lois

L'**article 11 ter du projet de loi organique**, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du rapporteur**, modifie les attributions du conseil des ministres de la Polynésie française **en revenant sur les changements décidés par la loi organique du 7 décembre 2007**.

À la demande du gouvernement polynésien, le **1° du I** supprime le 30° de l'article 91 du statut d'autonomie du territoire plaçant les **conventions conclues par la Polynésie française avec des personnes morales** en application de lois du pays ou de délibérations de l'assemblée sous la **seule responsabilité du président de la Polynésie française**. Le rapporteur du Sénat souligne que « *l'approbation de ces très nombreuses conventions encombre inutilement l'ordre du jour du conseil*

des ministres »⁽¹⁾ et qu'il n'existe aucune raison d'excepter les conventions conclues avec des personnes morales de la règle de droit commun qui donne compétence au président de la Polynésie française pour édicter les actes non réglementaires nécessaires à l'application des règlements locaux⁽²⁾. Le **II** opère une coordination avec ces dispositions.

Le **2° du I** clarifie la rédaction du 31° du même article 91 du statut d'autonomie en soulignant que **l'attribution d'aides financières** ne doit être approuvée par le conseil des ministres que lorsque ces aides sont destinées à **des personnes morales**.

Enfin, en cohérence avec l'article 17 du présent projet de loi organique, le **3°** crée un 32° transférant de l'assemblée de la Polynésie française au conseil des ministres la compétence d'**approbation des conventions avec les établissements publics et les organismes métropolitains** préalablement à leur signature.

b. Des dispositions non modifiées en séance publique

Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions en séance publique.

3. La position de la Commission

Estimant bienvenues ces mesures de simplification, la Commission a adopté l'article 11 *ter* **sans modification**.

*
* *

Article 11 quater

(art. 93 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Nominations en conseil des ministres

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 *quater* du projet de loi organique étend le nombre des emplois auxquels il est pourvu par le conseil des ministres de la Polynésie française.

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

(2) Article 64 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Ces dispositions de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française n'ont pas été modifiées depuis leur création.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Les règles de fonctionnement de l'État⁽¹⁾ et des collectivités territoriales de droit commun⁽²⁾ admettent l'existence d'**emplois pourvus à la décision de l'autorité** politique, sans que vienne s'appliquer le droit de la fonction publique en matière de concours, de titularisation ou de maintien en poste⁽³⁾.

En Polynésie française, c'est l'article 93 de la loi du 27 février 2004 portant statut d'autonomie qui donne **compétence au conseil des ministres pour nommer les titulaires de certaines fonctions supérieures** : secrétaire général du gouvernement et secrétaire général adjoint, chef de service, directeur d'office ou d'établissement public, commissaire du gouvernement de la Polynésie française auprès desdits offices et établissements publics et auprès des groupements d'intérêt public. « *Ces emplois sont laissés à la décision du gouvernement de la Polynésie française* », précise la seconde phrase du premier alinéa du même article. Ils peuvent donc être occupés par toute personne choisie par le conseil des ministres, sans exigence statutaire ni condition de diplôme ; ils n'ouvrent droit ni à un maintien en poste, ni à une titularisation dans un corps de la fonction publique.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Le rapporteur du Sénat indique que « *les autorités polynésiennes ont émis le souhait que la liste des emplois laissés à la décision du gouvernement de la*

(1) Article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

(2) Article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(3) La décision du Conseil constitutionnel n° 2010-94 QPC du 28 janvier 2011, M. Robert C., a jugé ce système conforme à la Constitution sous la seule réserve que le choix de l'autorité de nomination soit « fait en prenant en considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi ».

Polynésie française soit étendue au chef du secrétariat du conseil des ministres, et qu'elle puisse être complétée par loi du pays »⁽¹⁾.

Il a satisfait cette demande en présentant un **amendement** en ce sens, devenu l'**article 11 quater du projet de loi organique**. Celui-ci introduit effectivement une référence à la fonction de chef du secrétariat du conseil des ministres et à d'« *autres emplois ou fonctions auxquels il est pourvu en conseil des ministres* » et déterminés par une loi du pays, elle-même placée sous le contrôle du Conseil d'État qui l'examinera à l'aune du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, notamment caractérisé par le recrutement par concours⁽²⁾.

Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions en séance publique.

3. La position de la Commission

La Commission a souligné la proximité du droit applicable en Polynésie française avec la règle nationale en ce qui concerne les nominations à la discrétion du Gouvernement. La juridiction administrative a récemment rappelé la définition d'un « **emploi supérieur** » : « *un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement* »⁽³⁾.

La possibilité octroyée par l'article 11 quater du présent projet de loi organique à une loi du pays de « *déterminer les autres emplois ou fonctions auxquels il est pourvu en conseil des ministres* » s'inscrit dans cette perspective. Comme l'a indiqué le rapporteur du Sénat, il reviendra à l'assemblée de la Polynésie française de déterminer, sous le contrôle du Conseil d'État et dans le respect de la hiérarchie des normes, les emplois concernés au regard de leur importance dans la mise en œuvre de la politique du gouvernement.

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

(2) Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

(3) Conseil d'État (Section), 27 mars 2019, Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, req. n° 424394.

Article 11 quinquies
(art. 96 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)
**Subdélégation de signature des responsables des services
de la Polynésie française**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 *quinquies* du projet de loi organique autorise les chefs des services administratifs de la Polynésie française à subdéléguer leur signature aux personnels placés sous leur autorité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a aligné le régime applicable aux délégations de signature en Polynésie sur celui prévu, en droit commun, pour les délégations consenties par les ministres et les secrétaires d'État.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Dans sa rédaction initiale, l'article 96 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française se bornait à indiquer que le président de la Polynésie française et les autres membres du gouvernement pouvaient confier une **délégation de signature** aux responsables des services de la collectivité, à ceux des services de l'État et aux membres de leur cabinet. En l'absence de précision contraire, il était considéré que la cessation des fonctions du président ou du membre du gouvernement mettait fin à la délégation de signature, ce qui soulevait des difficultés considérables dans le contexte d'instabilité que connaissait alors la Polynésie.

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a assoupli ce dispositif en alignant le régime applicable aux délégations de signature en Polynésie sur celui prévu, en droit commun, pour les délégations consenties par les ministres et les secrétaires

d'État ⁽¹⁾. Le statut d'autonomie précise désormais que le changement de président ou de membre du gouvernement ne met pas automatiquement fin aux délégations de signature, mais que l'autorité délégataire peut, à tout moment, remettre en cause cette délégation par arrêté. En outre, les responsables des services de la Polynésie française bénéficient automatiquement d'une délégation de signature dès le lendemain de leur nomination.

Toutefois, comme l'a souligné l'assemblée de la Polynésie française dans son avis sur le présent projet de loi organique, **ce système « empêche les responsables des services de subdéléguer la signature ministérielle aux agents placés sous leur autorité, ce qui emporte des contraintes fortes »** ⁽²⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 11 *quinquies* du projet de loi organique, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du rapporteur**, autorise les responsables des services de la Polynésie française à procéder à des subdélégations de signature selon des **modalités fixées par arrêté du conseil des ministres** de la Polynésie française.

Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions en séance publique.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 12

(art. 107 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Remplacement des membres de l'assemblée de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 12 du projet de loi organique réforme les règles applicables en cas de vacance de sièges à l'assemblée de la Polynésie française. Dans sa version initiale

(1) Décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

(2) Rapport de M. Philippe SCHYLE et Mme Lana TETUANUI relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, novembre 2018.

il était prévu que les sièges devenus vacants pour cause de décès pourraient le rester jusqu'au prochain renouvellement de l'assemblée, sauf si leur nombre atteignait le tiers de l'effectif de celle-ci, auquel cas il y aurait lieu de renouveler l'assemblée intégralement par anticipation.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a décidé l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française au scrutin de liste dans le cadre d'une circonscription unique composée de huit sections électorales. Il résulte des modalités selon lesquelles cette réforme a été mise en œuvre que la vacance de trois sièges suffirait à provoquer de nouvelles élections générales.

➤ Modifications apportées par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur prévoyant le renouvellement général de l'assemblée en cas de vacance d'un tiers des sièges pour quelque cause que ce soit, et non seulement pour cause de décès.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Aux termes de l'article 104 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'assemblée de la Polynésie française est composée de cinquante-sept membres élus pour cinq ans et rééligibles. Le mode de scrutin qui conduit à leur désignation a cependant évolué en 2011 afin de garantir une meilleure stabilité institutionnelle. Il a résulté de cette modification des règles électorales une **imprécision rédactionnelle** qui pourrait mettre en jeu cette stabilité.

a. Le mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française et les modalités de remplacement en cas de vacance de siège

i. Les règles en vigueur entre 2004 et 2011

Dans sa rédaction initiale, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoyait la **division du territoire en six circonscriptions électorales** désignant entre trois et trente-sept représentants⁽¹⁾. L'élection avait lieu au **scrutin de liste à un tour avec prime majoritaire** : la liste ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés recevait un

(1) Îles du Vent ; îles Sous-le-Vent ; îles Tuamotu de l'Ouest ; îles Gambier et Tuamotu de l'Est ; îles Marquises ; îles Australes.

nombre de sièges égal au tiers du nombre de sièges à pourvoir, puis les autres sièges étaient répartis à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés. Ce seuil faible facilitait la représentation des petits partis politiques tandis que la prime majoritaire avait pour fin de permettre la constitution d'une majorité stable⁽¹⁾.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a réformé ces modalités au profit d'une **représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne** entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, sans **aucun siège supplémentaire pour la liste arrivée en tête**⁽²⁾. Le rapporteur de l'Assemblée nationale justifiait cette évolution par le fait que « *la prime majoritaire, qui devrait permettre d'obtenir une majorité stable, était fragmentée par l'existence d'un mode de scrutin à un seul tour, organisé dans six circonscriptions différentes et l'admission à la répartition des sièges de toutes les listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages* »⁽³⁾. En effet, au cours des élections du 23 mai 2004, le *Tahoeraa Huiraatira* était arrivé en tête dans cinq circonscriptions, mais deuxième avec 391 voix d'écart sur l'Union pour la démocratie dans la circonscription des Îles du Vent – la plus peuplée. Cependant, l'effet de la prime majoritaire, qui représentait douze sièges dans cette seule circonscription, avait abouti à ce que les deux formations comptent respectivement 28 et 27 sièges, fragilisant la gouvernance de la Polynésie française.

La loi organique du 21 février 2007 n'a cependant jamais trouvé à s'appliquer puisque la règle électorale a été une nouvelle fois modifiée quelques mois plus tard par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Le découpage en six circonscriptions et la désignation des membres de l'assemblée à la représentation proportionnelle étaient confirmés, mais cette fois dans le cadre d'un **scrutin à deux tours** dans lequel les **seuils de représentation** étaient fortement relevés :

– si une liste recueillait la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, les sièges étaient répartis à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ;

(1) *Le Conseil constitutionnel avait souligné que « s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe des règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme, des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie » (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cons. n° 84).*

(2) *Le Conseil constitutionnel n'a formulé aucune observation sur ce changement de règle électorale (décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, cons. n° 56).*

(3) *Rapport n° 3593 de M. Didier QUENTIN au nom de la commission des Lois, 17 janvier 2007.*

– dans le cas contraire, les sièges étaient répartis selon les mêmes règles à l'issue d'un second tour auquel ne prenaient part que les listes ayant obtenu au premier tour au moins 12,5 % des suffrages exprimés ou, à défaut, les deux listes arrivées en tête ⁽¹⁾.

Contrairement à la loi électorale, **les modalités selon lesquelles sont comblées les vacances sont demeurées stables dans leur principe**. L'article 107 du statut organique du territoire prévoyait de pourvoir le siège par le candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la liste dont le membre sortant était issu. Lorsque l'application de cette règle ne permettait pas de combler une vacance, c'est-à-dire lorsque la liste en question était épuisée, il était procédé dans les trois mois à une **élection partielle dans la circonscription concernée** suivant des modalités variables en fonction du nombre de sièges à pourvoir :

- au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un seul siège ;
- au scrutin de liste majoritaire à deux tours pour deux sièges ;
- dans les conditions des élections générales pour trois sièges ou plus, c'est-à-dire au scrutin de liste ⁽²⁾.

ii. Les règles en vigueur depuis 2011

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a été porteuse de nouvelles modifications destinées à renforcer la stabilité des institutions polynésiennes. Elle a notamment mis fin aux six circonscriptions territoriales au profit d'une **circonscription unique à sections électorales**, avec attribution à la liste arrivée en tête d'une prime majoritaire de dix-neuf sièges – soit un tiers de l'effectif total de l'assemblée.

La loi détermine le nombre de sièges attribués par section. Chaque liste est composée de **huit sections** et chacune d'entre elles comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté de deux ⁽³⁾. Les trente-huit sièges alloués à la représentation proportionnelle sont répartis **au sein de chaque section** au prorata des voix obtenues par chaque liste dans la section ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés dans l'ensemble de la circonscription.

La loi organique du 1^{er} août 2011 a également procédé à l'article 107 du statut d'autonomie de la Polynésie française à une coordination de pure logique, précisant qu'un siège vacant serait désormais pourvu par le candidat venant

(1) *Le Conseil constitutionnel a estimé que « ces modalités ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché » (décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, cons. n° 13).*

(2) *Aux termes de l'article 106 du statut organique, les listes devaient comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté du même nombre dans la limite de dix.*

(3) *Les candidats qui se présentent dans une section doivent être électeurs dans une commune de la section ou y être contribuables. Chaque section dispose d'un minimum de représentation fixé à trois sièges.*

immédiatement après le dernier élu sur la **section** de la liste dont le membre sortant est issu.

b. Des réformes successives qui donnent lieu à une malfaçon

Toutes les coordinations nécessitées par le changement de régime électoral n'ont pas été effectuées par la loi organique du 1^{er} août 2011 à l'article 107 du statut d'autonomie de la Polynésie française.

En premier lieu, le dernier alinéa du I dispose toujours que « *l'annulation des opérations électorales dans une circonscription entraîne l'organisation d'une nouvelle élection dans cette circonscription* » alors même que la Polynésie française constitue désormais une circonscription unique.

Ensuite et surtout, **les règles relatives à la vacance d'un siège n'ont pas été adaptées au nouveau régime électoral**. Les dispositions applicables aux élections partielles en cas d'impossibilité de faire appel aux suivants de section de liste sont demeurées en l'état. Selon le Gouvernement, il en résulte que :

– si la vacance porte sur un ou deux sièges, l'élection partielle a lieu au scrutin majoritaire ⁽¹⁾ ;

– si la vacance porte sur trois sièges ou plus, les conditions des élections générales s'appliquent, soit une élection au scrutin de liste à deux tours avec l'attribution d'une prime de 19 sièges à la liste majoritaire. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi organique, « *cela signifie que le renouvellement intégral de l'assemblée est automatique à partir de trois vacances* ».

Cette dernière analyse est partagée par le Conseil d'État : « *l'article 107 de la loi organique du 27 février 2004 impose le renouvellement général de l'assemblée de la Polynésie française dès que, la faculté de faire appel au suivant de liste dans une même section électorale étant épuisée, trois de ses cinquante-sept sièges deviennent vacants* » ⁽²⁾.

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'**article 12 du projet de loi organique** vise à remédier à un état du droit qui fait peser sur la gouvernance de la Polynésie française un risque d'instabilité. Dans sa version initiale il tendait à aligner le régime des vacances au sein de l'assemblée de la Polynésie française sur celui des conseils régionaux : en l'absence de suivant de section de liste qui puisse remplacer le précédent titulaire, **le siège demeure vacant** jusqu'aux prochaines élections ; néanmoins, **si le tiers**

(1) *L'article 107 du statut d'autonomie ne précise pas si cette élection a lieu dans le cadre de la circonscription unique ou dans celui de la section. L'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique est muette sur ce point.*

(2) *Avis n° 396068 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 29 novembre 2018, point n° 15.*

des sièges se trouve vacant par suite du décès de leurs titulaires, il est procédé à un **renouvellement intégral** – à moins que les élections aient lieu dans le même délai ⁽¹⁾.

Le Conseil d'État a estimé que « *le projet poursuit ainsi un objectif de stabilité des institutions, en vue de **prévenir le risque qu'une minorité de représentants ne puisse, par une démission opportune, disposer de facto d'une forme de droit de dissolution*** ».

3. Une disposition modifiée par le Sénat

a. Un désaccord sur l'interprétation de la loi organique

Le rapport établi au nom de la commission des Lois du Sénat souligne que l'**intention du législateur organique**, en 2011, n'était en aucun cas de provoquer des élections générales pour pourvoir des sièges vacants, mais bien de **privilégier des élections partielles** dans la seule section concernée ⁽²⁾.

Le renvoi effectué par l'article 107 du statut d'autonomie au mode de scrutin de droit commun laisse subsister la question de la prime majoritaire qui devrait, en cas d'élection partielle, être abandonnée ou réattribuée selon des modalités non déterminées. Cependant, deux arguments sont avancés à l'encontre de l'interprétation partagée par le Gouvernement et le Conseil d'État :

– d'une part, le droit régissant les élections partielles renvoie fréquemment aux modalités de droit commun, ce qui ne signifie pas que l'ensemble des sièges de la circonscription concernée doive être renouvelé ⁽³⁾;

– d'autre part, des élections partielles peuvent être organisées au niveau de sections électorales : tel est le cas dans les communes de moins de mille habitants divisées en sections ⁽⁴⁾ ainsi qu'à Paris, Lyon et Marseille où la loi impose le renouvellement d'un conseil d'arrondissement ou de secteur et des représentants correspondants au niveau de la commune ⁽⁵⁾.

b. Le risque d'inconstitutionnalité des dispositions initiales du projet de loi organique

Le rapporteur a ensuite émis des **doutes sur la constitutionnalité du dispositif proposé par le Gouvernement** au regard de la décision du Conseil

(1) Article L. 360 du code électoral.

(2) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

(3) Tel est le cas des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin élus dans une circonscription unique non divisée en sections (articles L.O. 498 et L.O. 525 du code électoral), des conseillers territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon élus dans une circonscription unique composée de deux sections (article L.O. 553 du même code), et des sénateurs élus à la représentation proportionnelle (articles L.O. 322 et L. 324 du même code).

(4) Article L. 259 du code électoral.

(5) Article L. 272-6 du même code.

constitutionnel n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

La loi adoptée prévoyait, en cas de vacance du siège d'un conseiller départemental, son remplacement par son suppléant. En cas d'impossibilité, le siège demeurerait vacant. Une élection partielle ne devait avoir lieu qu'en cas de vacance des deux sièges d'un même canton ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution ces dispositions qui pouvaient « *aboutir à ce que plusieurs sièges demeurent vacants dans un conseil départemental, sans qu'il soit procédé à une élection partielle* », que « *cette vacance [pouvait] durer jusqu'à six ans* » et que « *dans certains cas, le dispositif prévu par la loi [pouvait] conduire à ce que le **fonctionnement normal du conseil départemental soit affecté dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus*** ».

Si le rapporteur du Sénat concède que ce raisonnement pouvait se fonder sur le fait, propre aux conseils départementaux, que l'élection de leur président exige un quorum des deux tiers des membres du conseil départemental ⁽²⁾ qu'il n'aurait pas été possible de réunir dans les cas extrêmes, il souligne également que la doctrine établit un lien entre proportion de sièges vacants pour une longue durée et libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus ⁽³⁾.

c. La prise en compte de toutes les vacances de siège

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du rapporteur proposant une solution alternative s'inspirant du régime applicable aux conseils municipaux des communes de plus de mille habitants ⁽⁴⁾. Il est ainsi prévu le **renouvellement intégral de l'assemblée de la Polynésie française dès lors que celle-ci aurait perdu le tiers de ses membres**. Cette disposition est apparue de nature à concilier la recherche de stabilité institutionnelle de la Polynésie française et la garantie de sa libre administration par un conseil élu.

Le même amendement a procédé, à l'article 107 du statut d'autonomie, aux coordinations qui n'avaient pas été effectuées à l'occasion de la réforme de la loi électorale effectuée en 2011.

L'article 12 n'a fait l'objet d'**aucune modification** en séance publique.

(1) *Le même raisonnement s'appliquait en cas d'annulation de l'élection ou de démission d'office d'un seul des deux candidats d'un binôme (vacance possible) ou des deux candidats du binôme (élection partielle).*

(2) *Article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.*

(3) *JCP Adm. 2013, n° 2186, note M. VERPEAUX ; J.-C. DOUENCE, « Statut constitutionnel des collectivités territoriales », Encyclopédie des collectivités locales Dalloz, février 2018, § 269.*

(4) *Article L. 270 du code électoral.*

4. La position de la Commission

La Commission a **pris acte de l'interprétation des dispositions de la loi organique statutaire par le Conseil d'État**, par ailleurs juge appelé à connaître des litiges relatifs à l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française et au bon fonctionnement des institutions. S'il lui semble peu probable que l'intention du législateur organique ait consisté, en 2011, à favoriser les renouvellements généraux de l'assemblée, il n'en reste pas moins que le texte organique peut être lu de cette façon et qu'il convient de **tarir au plus tôt cette source d'instabilité potentielle**.

Le **choix du Sénat** de prendre en compte tous les sièges vacants pour déterminer le seuil à partir duquel l'assemblée ne peut plus fonctionner correctement et doit être intégralement renouvelée est **apparu judiciaire**. Peu importe, en effet, que des membres manquent à l'appel pour cause de décès, en raison d'une démission ou pour tout autre motif ; seul doit primer l'impératif de bon fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie française.

La Commission a donc adopté l'article 12 **sans modification**.

*

* *

Article 13

(art. 122 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Règles de majorité à l'assemblée de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 du projet de loi organique adapte les règles de majorité au sein de l'assemblée de la Polynésie française dans le cas où, en conséquence des règles édictées à l'article 12, l'ensemble des cinquante-sept sièges de l'institution venait à ne plus être pourvu.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à l'article 13.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que certains votes de l'assemblée de la Polynésie française doivent recueillir une majorité des membres élus, et non des seuls membres présents. Tel est le cas de :

– l'élection du président de la Polynésie française pour les deux premiers tours de scrutin, qui requiert la majorité absolue des membres composant l'assemblée ⁽¹⁾ ;

– la réunion de l'assemblée en session extraordinaire, demandée par la majorité absolue de ses membres ⁽²⁾ ;

– l'adoption du règlement intérieur de l'assemblée à la majorité absolue de ses membres ⁽³⁾ ;

– l'adoption des lois du pays, à la majorité des membres de l'assemblée ⁽⁴⁾ ;

– la motion de défiance à l'égard du président de la Polynésie française et du gouvernement de la Polynésie française, déposée par le tiers des membres de l'assemblée et adoptée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes d'entre eux ⁽⁵⁾ ;

– la motion de renvoi budgétaire, qui suit des règles identiques à la motion de défiance ⁽⁶⁾.

L'assemblée de la Polynésie française comptant cinquante-sept membres ⁽⁷⁾, la majorité absolue s'établit à vingt-neuf suffrages et la majorité qualifiée des trois cinquièmes à trente-cinq.

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'article 13 du projet de loi organique tire les conséquences des modifications apportées par l'article 12 aux modalités de remplacement des membres de l'assemblée de la Polynésie française. L'institution pourrait désormais

(1) Article 69, alinéa 3, de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Article 120, alinéa premier, de ladite loi organique.

(3) Article 123 de ladite loi organique.

(4) Article 142, dernier alinéa, de ladite loi organique.

(5) Article 156, alinéa 4, de ladite loi organique.

(6) Article 156, alinéa 2, de ladite loi organique.

(7) Article 104 de ladite loi organique.

poursuivre ses travaux avec un **effectif minimal de trente-neuf membres**. L'exigence d'une majorité absolue de vingt-neuf voix et d'une majorité qualifiée des trois cinquièmes de trente-cinq suffrages apparaît alors **disproportionnée**.

L'article 13 prévoit donc que, en cas de vacances de sièges survenues en cours de mandat qu'il n'a pas été possible de combler par appel aux suivants de liste, les majorités exigées par la loi organique statutaire ou par le règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française dans le cadre de certains votes soient **déterminées à partir du nombre de sièges effectivement pourvus**.

3. Une disposition adoptée sans modification par le Sénat

Le rapporteur du Sénat a jugé la modification des règles de majorité « *indispensable au bon fonctionnement des institutions polynésiennes* »⁽¹⁾.

Les sénateurs n'ont apporté **aucune modification** à l'article 13.

4. La position de la Commission

La Commission a approuvé la logique de l'article 13 du projet de loi organique, considérant qu'une assemblée continuant à fonctionner à dépit de vacances de siège ne saurait maintenir les mêmes exigences de majorité pour se prononcer valablement.

La combinaison de la présente disposition avec la première phrase du premier alinéa de l'article 128 du statut d'autonomie du territoire peut sembler délicate. Celui-ci prévoit que « *les séances de l'assemblée de la Polynésie française sont publiques, sauf si l'assemblée en décide autrement à la **majorité absolue des membres présents ou représentés*** ». Une lecture rigoureuse de l'article 13, selon lequel « *la majorité exigée dans tous les cas prévus par la présente loi organique [...] est déterminée à partir du nombre des représentants en fonction* » dès lors que certains sièges sont vacants, pourrait aboutir à imposer une majorité des présents en cas d'effectifs au complet et une majorité des sièges pourvus dans le cas contraire.

Votre rapporteur ne fait pas sienne cette lecture. L'intention du législateur consiste clairement à **adapter les majorités requises dans tous les cas où celles-ci se réfèrent déjà à l'effectif global de l'assemblée de la Polynésie française**. Les votes décidés à la majorité des présents n'ont pas vocation à voir leurs règles modifiées en fonction des vacances de siège.

Au bénéfice de cette précision, la Commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

*

* *

Article 13 bis

(art. 126 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport des
représentants à l'assemblée de la Polynésie française**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 *bis* du projet de loi organique prévoit que l'assemblée de la Polynésie française fixe les conditions de prise en charge des frais de mission et de transport de ses représentants.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Bien que figurant dans la version initiale de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, cette disposition avait été supprimée à l'occasion de la révision du statut du 7 décembre 2007.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

L'article 13 *bis* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il donne explicitement compétence à l'assemblée de la Polynésie française pour établir le régime de prise en charge des frais de mission et de transport de ses membres. En séance publique, un amendement de Mme Lana Tetuanui a également confié à l'assemblée de la Polynésie française le soin de fixer le montant de l'indemnité pour frais de représentation allouée à son président et au président de sa commission permanente.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Dans sa rédaction initiale, le troisième alinéa de l'article 126 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française donnait compétence à l'assemblée de la Polynésie française pour déterminer « *les conditions de remboursement des frais de transport et de mission* » de ses membres.

Cette disposition a été modifiée par l'article 22 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, introduit en première lecture au Sénat par amendement de M. Christian Cointat, rapporteur de la commission des Lois. La nouvelle rédaction poursuivait l'objectif de « renvoyer à l'assemblée polynésienne le soin de fixer elle-même les garanties accordées à ses membres pour l'exercice de leurs mandats » : dans sa rédaction adoptée en 2004, l'article 126 du statut organique « ne lui donn[ait] compétence que pour fixer les règles qui leur sont applicables en matière de frais de transport, de mission et de représentation, ainsi qu'en matière de protection sociale. Les autres garanties, relatives aux autorisations d'absence, au crédit d'heures, à l'exercice d'une activité professionnelle, à la formation et à la fin de mandat, [étaient] déterminées par le droit commun, applicable en Polynésie française en vertu d'une loi du 3 février 1992 ⁽¹⁾ ».

Or, le Parlement souhaitait alors « donner compétence à l'assemblée polynésienne pour arrêter elle-même l'ensemble de ces garanties » ⁽²⁾.

Le troisième alinéa de l'article 126 du statut organique de la Polynésie française prévoit désormais que « l'assemblée de la Polynésie française détermine les garanties accordées aux membres qui la composent en ce qui concerne les autorisations d'absence ou le crédit d'heures, la formation et la protection sociale, ainsi que celles accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle ou à l'issue du mandat ». **Cette rédaction diffère de la volonté du législateur organique de 2007**, qui avait souhaité que l'assemblée de la Polynésie française puisse « arrêter elle-même l'ensemble » des garanties dont bénéficient ses membres – y compris **les conditions de prise en charge des frais de transport et de mission**.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. Les dispositions introduites en commission des Lois

L'article 13 *bis* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du Gouvernement**. Il réaffirme explicitement que **l'assemblée de la Polynésie française fixe les conditions de prise en charge des frais de transport et de mission de ses représentants**.

(1) La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a rendu applicables aux membres de l'assemblée polynésienne certains articles de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

(2) Rapport n° 417 de M. Jérôme BIGNON à la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, 20 novembre 2007.

b. Des dispositions complétées en séance publique

L'article 13 *bis* a fait l'objet d'un **amendement de Mme Lana Tetuanui** au cours de l'examen en séance publique, qui a bénéficié d'avis favorables de la Commission et du Gouvernement. Il prévoit que l'assemblée de la Polynésie française fixe également le **montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation** allouée au président de l'assemblée et au président de la commission permanente.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 13 ter

(art. 129 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Pouvoir d'ordonnateur du président de l'assemblée de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 13 *ter* du projet de loi organique modifie les conditions d'exercice du pouvoir d'ordonnateur du président de l'assemblée de la Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a interdit au président de l'assemblée de la Polynésie française de compter certains membres de sa famille parmi les membres de son cabinet.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 129 du statut organique d'autonomie du 27 février 2004 confère l'**autonomie financière** à l'assemblée de la Polynésie française. Les crédits nécessaires font l'objet de propositions préparées par une commission dont les membres sont désignés par l'assemblée. Les propositions ainsi arrêtées sont transmises au président de la Polynésie française, au plus tard le 15 octobre de chaque année, et inscrites au projet de budget de la Polynésie française auquel est annexé un rapport explicatif.

La loi organique fait du président de l'assemblée de la Polynésie française l'**ordonnateur du budget de l'assemblée** et permet la délégation de cette prérogative à un questeur ⁽¹⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 13 *ter*, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du rapporteur**, poursuit deux objectifs : élargir la capacité de délégation des pouvoirs d'ordonnateur du budget de l'assemblée de la Polynésie française d'une part, corriger une malfaçon législative d'autre part.

Le dispositif adopté en commission des Lois n'a pas été modifié en séance publique.

a. Une possibilité accrue de déléguer le pouvoir d'ordonnateur

En premier lieu, le **a) du 1°** modifie la possibilité offerte au président de l'assemblée de la Polynésie française de déléguer son pouvoir d'ordonnateur. Cette délégation pourrait désormais être accordée :

– **aux questeurs collectivement**, et non plus à un seul d'entre eux comme le prévoit le droit en vigueur ;

– **au secrétaire général de l'institution.**

En second lieu, le **b) du 1°** applique à l'assemblée de la Polynésie française le mécanisme de l'article 11 du présent projet de loi organique prévoyant le **remplacement** du président de la Polynésie française lorsqu'il est déclaré comptable de fait par un jugement définitif prononcé par les juridictions financières.

Dans cette situation, le président de l'assemblée de la Polynésie française serait **suspendu de sa qualité d'ordonnateur** jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Les fonctions d'ordonnateur seraient **exercées entretemps par le premier**

(1) Article 129, alinéa 2, de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Au nombre de trois, les questeurs de l'assemblée de la Polynésie française interviennent, en liaison avec le président, sur la préparation et le suivi du budget de l'institution. Ils ont un pouvoir de proposition pour en réformer le fonctionnement.

vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ou, à défaut, par un autre vice-président choisi dans l'ordre d'élection du bureau de l'assemblée.

Enfin, les **c) et d) du 1°** sont de nature rédactionnelle.

b. La correction d'une erreur matérielle

La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article 129 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour **interdire au président de l'assemblée de la Polynésie française de recruter des membres de sa famille** parmi les membres de son cabinet⁽¹⁾. Toute violation de cette règle est réprimée par des sanctions pénales ; elle entraîne également le **remboursement des sommes versées**.

Or, la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 comporte une malfaçon : l'obligation de rembourser les sommes indûment versées est **imputée au président de la Polynésie française, non au président de l'assemblée de la Polynésie française**.

Le 2° corrige cette erreur de rédaction.

Les sénateurs n'ont apporté **aucune modification** à l'article 13 *ter* en séance publique.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Cette disposition fait application à l'assemblée de la Polynésie française des articles 14 et 15 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, respectivement codifiés à l'article 8 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui édictent une interdiction similaire à l'attention des parlementaires et des dirigeants des collectivités territoriales de droit commun.

Article 13 quater

(art. 137 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 13 *quater* du projet de loi organique simplifie la gestion des agents de l'assemblée de la Polynésie française.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a inscrit dans le statut organique du territoire le principe selon lequel le président de l'assemblée de la Polynésie française organise et dirige les services de l'assemblée.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui. Il a fait l'objet d'un amendement rédactionnel du rapporteur en séance publique.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'assemblée de la Polynésie française bénéficie de l'autonomie administrative et financière. Les juridictions administratives, tant dans leur activité contentieuse que consultative, ont reconnu son président comme l'autorité investie du pouvoir d'organiser et diriger les services de l'assemblée⁽¹⁾. La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a confirmé cet état du droit⁽²⁾.

(1) *Tribunal administratif de Papeete, 12 décembre 1991*, Haut-commissaire de la République en Polynésie française c. Assemblée territoriale de la Polynésie française, n° 91-92 ; *avis du même tribunal n° 95-33 du 12 mars 1996*.

(2) *Le premier alinéa de l'article 137 dispose dans sa rédaction actuelle* : « Le président de l'assemblée de la Polynésie française organise et dirige les services de l'assemblée. Les agents sont recrutés dans le respect des règles applicables aux agents employés par les services de la Polynésie française. Tous les actes de nomination et de gestion des agents des services de l'assemblée sont pris par le président de l'assemblée. » *Avant la révision du statut par la loi du 1^{er} août 2011, la première phrase indiquait que* « le président de l'assemblée de la Polynésie française nomme les agents des services de l'assemblée ».

Les cent dix agents de l'assemblée de la Polynésie française sont régis par un statut spécifique édicté en 2004 ⁽¹⁾. Aux termes de la loi organique, celui-ci doit respecter « *les règles applicables aux agents employés par les services de la Polynésie française* », de sorte que les agents de la fonction publique de l'assemblée de la Polynésie ne puissent fortement déroger au droit applicable aux autres agents publics du territoire.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

a. Une disposition adoptée en commission des Lois

L'article 13 *quater* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement de Mme Lana Tetuanui**. Il vise à donner une latitude plus importante à l'assemblée de la Polynésie française pour édicter le statut de ses agents en substituant à la référence aux « *règles applicables aux agents employés par les services de la Polynésie française* » le **principe de portée nationale d'égal accès à la fonction publique**.

En effet, comme le souligne l'exposé sommaire de l'amendement de Mme Lana Tetuanui, les agents de l'assemblée de la Polynésie française sont assujettis à « *des obligations d'une particulière rigueur en matière de discrétion professionnelle, de neutralité politique et à une obligation de disponibilité, le rythme de travail devant en toutes circonstances s'adapter à celui de l'activité parlementaire, tant au niveau du calendrier législatif (sessions ordinaires et extraordinaires) que des horaires des séances (séances de nuit et réunions des commissions)* ». Le rapporteur du Sénat considère que cette circonstance est de nature à **justifier « davantage de souplesse »** et donc la suppression de la loi organique d'un « *arrimage* » du statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française sur le droit applicable aux autres agents publics du territoire ⁽²⁾.

b. Une disposition peu modifiée en séance publique

L'article 13 *quater* a fait l'objet d'un **amendement rédactionnel du rapporteur** au cours de l'examen en séance publique.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

(1) *Délibération n° 2004-111 APF du 29 décembre 2004 portant statut du personnel de l'assemblée de la Polynésie française. Dans un arrêt du 6 novembre 2007 (n° 07PA00220), la cour administrative d'appel de Paris a jugé qu'il résulte des dispositions de la loi organique « d'une part, que l'assemblée de la Polynésie française a compétence pour définir le statut des fonctionnaires de la Polynésie française et d'autre part, que ladite assemblée peut légalement créer un statut propre à ses agents, sous réserve notamment que leur recrutement s'effectue dans le respect des règles applicables aux agents employés par les services de la Polynésie française ».*

(2) *Le rapporteur du Sénat indique avoir appris que l'assemblée de la Polynésie française souhaiterait notamment pouvoir procéder au recrutement de son personnel technique sans en passer par l'organisation d'un concours administratif, mais plus simplement par des entretiens de recrutement.*

*

* *

Article 14

(chapitre III du titre IV, art. 5, 49-1, 111, 147 à 152, 171, 172, 173-1 et 182 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Extension des compétences du conseil économique, social et culturel de Polynésie française à l'environnement

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 du projet de loi organique donne au conseil économique, social et culturel de la Polynésie française une compétence en matière environnementale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a inscrit le conseil économique, social et culturel dans le statut organique d'autonomie du territoire.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Par amendement du rapporteur adopté par la commission des Lois, le Sénat a autorisé la consultation du nouveau conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC) sur toute question environnementale. Un amendement de Mme Lana Tetuanui a confié à l'assemblée de la Polynésie française le soin d'édicter des règles favorisant l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions du membre du CESEC. Le régime des autorisations d'absence et des crédits d'heure des conseillers a été aligné sur celui des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Le droit commun

La nécessité d'offrir une modalité d'expression particulière aux acteurs économiques et sociaux de la nation s'est incarnée très tôt dans la constitution d'assemblées consultatives destinées à éclairer les pouvoirs publics sur les attentes de la société.

Apparue sous diverses formes dès la II^e et la III^e Républiques⁽¹⁾, l'assemblée chargée de représenter la démocratie sociale a reçu une consécration constitutionnelle avec la IV^e République qui se dote d'un **Conseil économique** essentiellement tourné vers le monde du travail et de la production⁽²⁾. L'institution est maintenue au passage à la V^e République, s'ouvrant davantage aux considérations relatives à la société et devenant le **Conseil économique et social**⁽³⁾. En 2008, dans le contexte du *Grenelle de l'environnement*⁽⁴⁾, l'assemblée qui siège au palais d'Iéna est enfin renommée **Conseil économique, social et environnemental**⁽⁵⁾.

Cette volonté de faciliter l'expression des représentants de la société s'est également appliquée dans les collectivités territoriales. Dès 1972, un **comité économique et social** participe, par ses avis, à l'administration de chaque établissement public régional métropolitain⁽⁶⁾. En cohérence avec les changements de dénomination que connaît l'institution nationale, les assemblées locales deviennent des **conseils économiques et sociaux régionaux** en 1992⁽⁷⁾ puis des **conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux** en 2010⁽⁸⁾. Leur existence est codifiée à l'article L. 4241-1 du code général des collectivités territoriales depuis 1996⁽⁹⁾.

La dénomination a évolué de façon comparable en Nouvelle-Calédonie où le **comité économique et social territorial**⁽¹⁰⁾ a été transformé en **conseil économique et social**⁽¹¹⁾ puis finalement en **conseil économique, social et environnemental**⁽¹²⁾.

(1) On peut notamment évoquer la Commission du Luxembourg qui se réunit au Palais du Luxembourg au printemps 1848 pour proposer une nouvelle organisation du travail, ou encore le Conseil national économique créé par un décret du 16 janvier 1925 et confirmé par la loi du 19 mars 1936.

(2) Le titre III de la Constitution du 13 octobre 1946, « Du Conseil économique », comprend un article 25 aux termes duquel : « Un Conseil économique, dont le statut est réglé par la loi, examine, pour avis, les projets et propositions de loi de sa compétence. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle n'en délibère. Le Conseil économique peut, en outre, être consulté par le Conseil des ministres. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles. »

(3) Titre X de la Constitution, puis titre XI après la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

(4) Le Grenelle de l'environnement a réuni au second semestre de l'année 2007 des représentants de l'État, des associations environnementales, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales afin de modifier les politiques publiques dans le sens d'un développement plus durable et d'une meilleure prise en compte de la dimension environnementale.

(5) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(6) Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

(7) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(8) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(9) Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales.

(10) Loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

(11) Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(12) Loi organique n° 2013-1027 du 15 novembre 2013 portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

b. En Polynésie française

La Polynésie française a été dotée d'une assemblée chargée de représenter les forces vives de la société locale par la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française, dont l'article 2 dispose que « *les institutions territoriales comprennent le conseil de gouvernement, l'assemblée territoriale et le comité économique et social* ». Réformée par la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française et renommée **conseil économique, social et culturel** (CESC) en 1990 ⁽¹⁾, elle est désormais régie par le chapitre III du titre IV, consacré aux « *Institutions* », du statut organique du 27 février 2004 ⁽²⁾.

Le CESC se compose de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la **vie économique, sociale ou culturelle de la Polynésie française**. D'un effectif limité par la loi organique à 51 membres, il assure une représentation de l'ensemble des archipels. Les conseillers, âgés d'au moins dix-huit ans, ont la qualité d'électeur et exercent en Polynésie française depuis plus de deux ans l'activité qu'ils représentent. Leur mandat est de quatre ans ; il est incompatible avec certaines fonctions publiques ⁽³⁾.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du CESC qui ne sont pas définies par la loi organique sont précisées par des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou par des lois du pays. En 2005, l'assemblée a structuré le conseil en **trois collèges de seize membres**, soit un effectif global de quarante-huit conseillers, et représentant respectivement les salariés, les entrepreneurs et travailleurs indépendants, et la vie collective ⁽⁴⁾. Cette organisation a été révisée en 2018 par la **création d'un quatrième collège du développement** ⁽⁵⁾.

Le CESC est **saisi pour avis** de tout projet ou proposition de lois du pays à caractère économique ou social. Il peut également être **consulté** par le

(1) Loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

(2) Articles 147 à 152 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(3) Ne peuvent entrer au conseil économique, social et culturel de la Polynésie française les membres du Gouvernement et du Parlement, le président de la Polynésie française et les autres membres du gouvernement de la Polynésie française, les représentants à l'assemblée de la Polynésie française, les maires, maires délégués et leurs adjoints, les représentants au Parlement européen ainsi que les titulaires de fonctions et mandats électifs nationaux. Le secrétaire général du gouvernement de la Polynésie française et les secrétaires généraux des institutions, les directeurs généraux, inspecteurs généraux, inspecteurs, directeurs, directeurs adjoints de la Polynésie française ou de l'un de ses établissements publics et le directeur du cabinet du président de la Polynésie française sont également exclus du conseil.

(4) Délibération n° 2005-64 APF du 13 juin 2005 modifiée portant composition, organisation et fonctionnement du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française.

(5) La délibération n° 2018-35 APF du 21 juin 2018 a réduit de seize à douze le nombre de membres dans chaque collège, de sorte que l'effectif global du CESC demeure de quarante-huit conseillers. L'article 4 énumère les secteurs et intérêts siégeant dans le nouveau collège : hôtellerie ; pensions de famille ; prestataires d'activités touristiques ; filière perle de culture de Tahiti ; professionnels de la pêche ; activités maritimes ; chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire ; secteur du numérique ; artisanat ; culture traditionnelle ; associations de protection de l'environnement.

gouvernement ou par l'assemblée sur tout autre projet ou proposition ainsi que sur toute question à caractère économique, social ou culturel. Enfin, il peut s'**autosaisir** à la majorité des deux tiers de ses membres sur des questions relevant de ses compétences.

2. Les dispositions initiales du projet de loi organique

L'**article 14 du projet de loi organique** consacre la dimension environnementale du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française en le renommant **conseil économique, social, culturel et environnemental (I, II et III)**.

Cette évolution est cohérente avec les modifications opérées au cours des dix dernières années dans les structures nationale et locales similaires. Elle tire également les conséquences de la création au sein du conseil polynésien d'un collège du développement au sein duquel siège un représentant des associations de protection de l'environnement. Enfin, elle inscrit l'institution dans une démarche de développement durable dont l'assemblée de la Polynésie française décidera des applications à l'occasion de la prochaine révision de la délibération fixant les modalités de fonctionnement du CESC.

3. Une disposition approuvée par le Sénat

a. Une disposition modifiée en commission des Lois

La commission des Lois a approuvé l'inscription de l'environnement parmi les principales missions du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, sur le modèle des conseils économiques, sociaux et environnementaux national, calédonien et régionaux.

Toutefois, la Commission a souhaité apporter divers compléments au dispositif proposé par le Gouvernement :

– par **amendement du rapporteur**, elle a inscrit dans la loi organique la possibilité pour le gouvernement ou l'assemblée de Polynésie française de consulter le conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française (CESEC) sur toute question à caractère environnemental, en cohérence avec sa nouvelle dénomination (V) ;

– sur proposition de **Mme Lana Tetuanui**, elle a précisé que l'assemblée de la Polynésie française édicte les règles favorisant l'**égal accès des femmes et des hommes au sein de l'institution (1° du IV)**, disposition dont l'entrée en vigueur est toutefois repoussée au prochain renouvellement général de l'institution (VI) ;

– à l'initiative toujours de **Mme Lana Tetuanui**, elle a inscrit dans la loi organique le **régime des autorisations d'absence et des crédits d'heure dont**

bénéficient les conseillers, équivalent à celui des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (**2° du IV**).

b. Une disposition non modifiée en séance publique

L'article 14 n'a fait l'objet d'**aucun amendement en séance publique**.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 14 bis A

(art. 157-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Compétence de l'assemblée de la Polynésie française sur les projets de décision
avant la décision de la commission de contrôle budgétaire et financier**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 *bis* A du projet de loi organique permet l'accélération de la procédure de décision du gouvernement de la Polynésie française en matière financière dans les cas où l'assemblée de la Polynésie française ne souhaite pas débattre du projet d'engagement financier qui lui a été communiqué.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a modifié le périmètre de l'obligation de consultation de l'assemblée de la Polynésie française en matière financière en fixant un seuil en-deçà duquel celle-ci n'est pas obligatoire.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement de Mme Lana Tetuanui sous-amendé par le rapporteur avec l'avis favorable du Gouvernement.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 157-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a été créé par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française. Il transcrit la volonté du législateur organique de **doter l'assemblée de la Polynésie française de prérogatives de contrôle sur des projets d'engagement financier** élaborés par le gouvernement de la Polynésie française ⁽¹⁾.

Le président de la Polynésie française est tenu de **transmettre à l'assemblée de la Polynésie française tout projet de décision** relatif :

– à l'attribution d'une aide financière ou d'une garantie d'emprunt à une personne morale ;

– aux participations de la Polynésie française au capital des sociétés d'économie mixte et des « *sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général* » visées à l'article 30 du statut du 27 février 2004 ;

– aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers réalisées par la Polynésie française.

Le projet est **soumis à la commission de contrôle budgétaire et financier** de l'assemblée de la Polynésie française ⁽²⁾, qui émet un avis dans les vingt jours suivant la date de la transmission ou, en cas d'urgence déclarée par le président de la Polynésie française, dans les dix jours. Au terme de ce délai, un **débat sur le projet de décision** est organisé à l'assemblée de la Polynésie française à la demande d'un cinquième de ses membres ⁽³⁾. Cette délibération peut aboutir à la saisine de la chambre territoriale des comptes si l'assemblée estime que le projet de décision est de nature à accroître gravement la charge financière de la Polynésie française ou le risque financier qu'elle encourt.

Le conseil des ministres de la Polynésie française peut délibérer sur le projet de décision à l'issue d'un **délai d'un mois** ou, en cas d'urgence déclarée par le président de la Polynésie française, de quinze jours **à compter de la transmission** à l'assemblée de la Polynésie française.

(1) La loi organique est fondée sur une recommandation de la Cour des comptes qui soulignait, dans son rapport précité, que « des pouvoirs importants ont été exercés par le président de la Polynésie française ou par le conseil des ministres, sans contrôle de l'assemblée délibérante ».

(2) La commission de contrôle budgétaire et financier est un organe interne de l'assemblée de la Polynésie française. Ses modalités de fonctionnement sont déterminées par le règlement intérieur de l'assemblée : elle est composée de neuf membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Plusieurs de ses prérogatives figurent néanmoins dans le statut organique du territoire.

(3) En dehors des périodes de session, le débat a lieu au sein de la commission permanente de l'assemblée de la Polynésie française, également à la demande d'un cinquième de ses membres.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

En séance publique, un **amendement** a été **présenté par Mme Lana Tetuanui** et plusieurs de ses collègues pour **accélérer le processus de décision** des autorités de la Polynésie française en matière financière. Il prévoyait :

– d’une part, que l’assemblée de la Polynésie française puisse se prononcer sur le projet d’engagement financier **sans attendre l’avis de la commission** de contrôle budgétaire et financier dès lors qu’un cinquième de ses membres en faisait la demande ;

– d’autre part, que le conseil des ministres de la Polynésie française puisse délibérer valablement **sans condition de délai en cas d’avis favorable** de la commission de contrôle budgétaire et financier.

Si la commission des Lois et le Gouvernement ont partagé l’objectif poursuivi par les auteurs de l’amendement, ils ont néanmoins considéré nécessaire de **préserver la cohérence du mécanisme actuel** dans lequel la commission de contrôle budgétaire et financier a vocation à éclairer l’avis de l’assemblée de la Polynésie française. De plus, il n’est pas apparu opportun de permettre au conseil des ministres de délibérer sans que l’assemblée ait eu le temps de prendre connaissance de l’avis de sa commission et d’en tirer les conséquences.

Le Sénat a donc adopté l’**amendement sous-amendé par le rapporteur avec le soutien du Gouvernement**, devenu l’**article 14 bis A du projet de loi organique**. Le dispositif prévoit que l’assemblée de la Polynésie française puisse organiser un débat sur un projet d’engagement financier sitôt rendu l’avis de la commission et sans attendre l’expiration du délai de dix à vingt jours dont les commissaires disposent pour se prononcer ⁽¹⁾. Le débat est demandé dans les cinq jours suivant la communication de l’avis de la commission. En l’absence d’une telle sollicitation, le conseil des ministres peut délibérer dès ce délai expiré.

3. La position de la Commission

Votre rapporteur a constaté que la rédaction issue des travaux du Sénat donnait satisfaction tant aux membres de l’assemblée de la Polynésie française attachés au contrôle des engagements financiers du gouvernement qu’à ceux préoccupés par la rigueur et les délais de la procédure.

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) La demande doit toujours être présentée par un cinquième des membres de l’assemblée de la Polynésie française et, hors session, par un cinquième des membres de la commission permanente pour la tenue d’un débat au sein de cette dernière.

Article 14 bis

(art. 157-4 et 168-1 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Dématérialisation des échanges entre les institutions de la Polynésie française, le haut-commissaire et la chambre territoriale des comptes

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 14 *bis* du projet de loi organique ouvre la possibilité d'une dématérialisation des échanges liés aux procédures et aux actes administratifs entre les institutions de la Polynésie française, le Haut-commissaire et la chambre territoriale des comptes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités de communication de documents entre les institutions de la Polynésie française n'ont pas été modifiées depuis la promulgation du statut organique du territoire du 27 février 2004.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

L'article 14 *bis* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Le droit commun autorise les assemblées délibérantes des collectivités territoriales à transmettre à leurs membres les documents préparatoires à une réunion prochaine sous forme électronique sur le fondement du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

Toutefois, l'autonomie dont disposent les collectivités régies par l'article 74 et par le titre XIII de la Constitution fait **obstacle à ce qu'une disposition législative ordinaire autorise une transmission de type numérique**. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, c'est bien la loi organique qui prévoit la dématérialisation des

(1) *Articles L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 pour les communes, les départements et les régions.*

documents préparatoires destinés aux membres du congrès et des assemblées provinciales ⁽¹⁾.

Or, rien ne figure dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui autorise les échanges par voie électronique entre les institutions de la Polynésie française, entre ces institutions et le haut-commissaire, ou entre ces institutions et la chambre territoriale des comptes. Une disposition expresse est donc nécessaire comme l'a souligné le Conseil d'État ⁽²⁾ : « *la dématérialisation de ces échanges prévus et organisés par la loi statutaire du 27 février 2004 entre institutions de la Polynésie française relève de la compétence de la loi organique, dans la mesure où cette dématérialisation est indissociable des dispositions statutaires qui organisent ces échanges* ». De la même manière, relèvent « *également de la loi organique les règles régissant la dématérialisation des échanges organisés par la loi organique entre l'État et la Polynésie française et entre cette dernière et les communes* ».

L'assemblée de la Polynésie française a pris acte de ce partage des compétences en organisant une communication par voie électronique pour l'ensemble des autorités publiques du territoire à l'exception des échanges organisés par le législateur organique ⁽³⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 14 *bis* est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement du rapporteur** permettant de dématérialiser les échanges entre une institution de la Polynésie française et :

- une autre institution de la Polynésie française selon les modalités fixées par une « loi du pays » (**1° du I**) ;
- le haut-commissariat de la République en Polynésie française dans le respect d'une procédure établie par décret (**2° du I**) ;
- la chambre territoriale des comptes selon des formes également définies par décret (**II**).

(1) *Articles 76, 136 et 139 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Le caractère organique de ces dispositions n'a pas été remis en cause par le Conseil constitutionnel (décision n° 2013-678 DC du 14 novembre 2013, Loi organique portant actualisation de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. n° 21).*

(2) *Avis du Conseil d'État n° 390455 du 27 octobre 2015 sur les conditions dans lesquelles la Polynésie française peut dématérialiser ses procédures administratives et ses actes administratifs, non publié.*

(3) *M. Jules IENFA, rapport n° 90-2017 à la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes sur le projet de loi du pays relatif à la dématérialisation des actes des autorités administratives et des téléservices, 10 août 2017, p. 4 : « le Conseil d'État a indiqué que la Polynésie française est compétente pour dématérialiser ses procédures administratives et ses actes administratifs. Toutefois, il a précisé que la dématérialisation des échanges entre institutions de la Polynésie française régis par le statut de la Polynésie française ne pouvait être organisée que par ce texte ».*

Cette dématérialisation des échanges devrait réduire les délais d'acheminement, faciliter la traçabilité des informations échangées et limiter la consommation de papier en Polynésie française.

L'article 14 *bis* n'a fait l'objet d'**aucun amendement en séance publique**.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 14 ter

(art. 162 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Clarification de la protection fonctionnelle des responsables publics de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article ajoute dans le champ des personnes couvertes par la protection fonctionnelle des responsables publics de la Polynésie française les membres de l'assemblée et le vice-président de cette collectivité, afin d'en clarifier le périmètre d'application, et permet à cette collectivité de se constituer partie civile devant le juge pénal en cas d'infractions commises contre ces responsables.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles de protection des responsables publics de la Polynésie française n'ont pas été modifiées depuis leur définition en 2004.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 162 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a transposé à cette collectivité les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la **protection fonctionnelle** des exécutifs des communes, des départements et des régions, **dans trois situations** :

– la Polynésie française « *est tenue d'accorder sa protection au président de la Polynésie française, aux ministres ou au président de l'assemblée de la Polynésie française, ou à toute personne ayant cessé d'exercer l'une de ces fonctions, lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions* »⁽¹⁾ (**premier alinéa**) ;

– ces élus « *bénéficient également, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection matérielle organisée par la collectivité conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et la présente loi organique* »⁽²⁾ (**deuxième alinéa**) ;

– enfin, la Polynésie française doit protéger ces élus **contre les violences, menaces ou outrages** dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et réparer l'éventuel préjudice qui en résulterait⁽³⁾ (**dernier alinéa**).

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, apporte deux modifications au droit existant.

D'une part, il **clarifie le champ des personnes bénéficiant de la protection fonctionnelle des responsables publics de la Polynésie française, afin d'y inclure expressément les membres de l'assemblée et le vice-président de la collectivité (1° à 3° et a) du 4°)**.

Cette disposition sécurise juridiquement l'interprétation qui en est faite par le juge administratif, le tribunal administratif de la Polynésie française ayant considéré, dans un avis du 13 décembre 2018, que cette protection fonctionnelle pouvait s'étendre à l'ensemble des représentants de l'assemblée de la Polynésie ainsi qu'au vice-président du pays, en vertu d'un principe général du droit.

D'autre part, il **autorise la Polynésie française à se constituer partie civile devant les juridictions pénales en cas de violences, menaces ou outrages**

(1) Il s'agit de la reprise du deuxième alinéa des articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales.

(2) Ces dispositions reprennent le premier alinéa des articles L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29 du même code.

(3) C'est la reprise du deuxième alinéa des mêmes articles L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29.

contre l'un des responsables publics protégés, dans le prolongement des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux exécutifs des communes, des départements et des régions ainsi qu'aux élus de ces collectivités ayant reçu une délégation ⁽¹⁾ **(b) du 4°**.

Enfin, il prévoit qu'une loi du pays définira les modalités de mise en œuvre de cette protection fonctionnelle, qui relèvent de la compétence de la Polynésie française, afin que puissent notamment être précisées les conditions dans lesquelles la collectivité polynésienne peut être subrogée aux droits de la victime et obtenir la restitution des sommes versées par l'auteur de l'infraction (5°).

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 15

(art. 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Élargissement du champ du concours technique et financier de l'État

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet à l'État d'apporter son concours technique et financier à la Polynésie française pour l'exercice de l'ensemble de ses compétences, et non dans le seul domaine des investissements économiques et sociaux, dans un souci de clarification du droit existant.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les modalités du concours technique et financier de l'État à la Polynésie française n'ont pas fait l'objet de modification depuis leur définition dans la loi organique statutaire de 2004, dont les dispositions sont en partie la reprise du statut de 1996.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

(1) *Dernier alinéa des mêmes articles L. 2123-35, L. 3123-29 et L. 4135-29.*

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'**article 169** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française organise les modalités de concours de l'État à la Polynésie française.

Il prévoit que l'État peut, à la demande de la Polynésie française et par conventions, « *apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux, notamment aux programmes de formation et de promotion* ». Cette disposition est la reprise d'une possibilité qui existait déjà dans le statut de la Polynésie française de 1996 (**premier alinéa**).

Par ailleurs, d'autres conventions fixent, en tant que de besoin, les modalités de mise à disposition de la Polynésie française des agents et des services de l'État (**deuxième alinéa**).

Enfin, lorsque les besoins des services publics polynésiens rendent nécessaires « *les concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains* », leurs modalités sont également fixées par des conventions passées entre eux et la Polynésie française, après l'avis préalable du haut-commissaire qui doit être informé de leur réalisation (**dernier alinéa**).

En pratique, les concours de l'État à la Polynésie française prennent des formes juridiques diverses, allant au-delà des dispositions précitées, pourvu qu'ils interviennent dans la limite des compétences du pays.

Ainsi, pour l'**aide à la reconversion de l'économie polynésienne** à la suite de l'arrêt des essais nucléaires en 1996, 151 millions d'euros en autorisations d'engagement et 154 millions d'euros en crédits de paiements sont destinés à stabiliser et pérenniser l'appui financier de l'État à la Polynésie française, à renforcer les moyens d'intervention des communes et à accroître l'effet de levier de l'aide de l'État sur les investissements de la collectivité, au travers de trois dotations : la dotation globale d'autonomie (91 millions d'euros), la dotation territoriale pour l'investissement des communes (9 millions d'euros) et le troisième instrument financier (51 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54 millions d'euros en crédits de paiement)⁽¹⁾.

(1) Pour plus de précisions, voir, infra, le commentaire de l'article 1^{er} A du projet de loi.

Par ailleurs, l'État participe, à hauteur de 7,3 millions d'euros, au financement du **fonds intercommunal de péréquation** qui constitue un mécanisme de solidarité entre les communes polynésiennes ⁽¹⁾.

De nombreuses conventions entre l'État et la Polynésie française existent, à l'instar de celles, récemment conclues, en faveur du conservatoire artistique de la Polynésie française ⁽²⁾, de la prise en charge du cancer ⁽³⁾ ou de la réhabilitation de réseaux hydrauliques ⁽⁴⁾.

Enfin, l'article 170 de la loi organique statutaire permet à l'État et à la Polynésie française de conclure des conventions en matière d'enseignement secondaire, « *en vue de définir leurs obligations respectives en ce qui concerne, notamment, la rémunération des personnels* » ⁽⁵⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet d'**étendre le champ des dispositions de l'article 169 afin de prévoir que le concours de l'État à la Polynésie française pourra concerner « l'ensemble de ses domaines de compétence »** et non plus seulement les domaines économique et social.

Pour le Gouvernement, cette disposition permettra d'élargir le champ du soutien de l'État à l'ensemble des domaines de compétence de la Polynésie française, par exemple en matière d'action sociale, de formation professionnelle et d'insertion des personnes handicapées, pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes Polynésiens, dans le domaine du logement et de la lutte contre l'insalubrité, en matière environnementale ou afin de participer aux projets de mise en valeur de la culture polynésienne.

Le Sénat, dont le rapporteur estime que cet article ne fait que corroborer l'état du droit, l'a adopté sans modification.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Voir supra, le commentaire de l'article 9 bis du projet de loi organique.

(2) Convention n° 74-18 du 16 octobre 2018 relative à la participation financière de l'État au fonctionnement du conservatoire artistique de la Polynésie française pour l'année 2018.

(3) Convention n° 76-18 du 16 octobre 2018 relative au développement de la filière de prise en charge du patient atteint du cancer en Polynésie française.

(4) Convention n° 89-18 du 22 novembre 2018 entre l'État et la Polynésie française relative au soutien de l'État à la réhabilitation du réseau hydraulique du domaine Ataha.

(5) Voir infra, le commentaire de l'article 16 du projet de loi organique.

Article 16

(art. 170 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Sécurisation juridique de la mise à disposition d'agents du ministère de l'éducation nationale

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article sécurise juridiquement la mise à disposition par l'État de personnels de l'enseignement au bénéfice de la Polynésie française en l'autorisant pour tout l'enseignement scolaire, et non plus seulement pour celui secondaire, et en prévoyant la gratuité de cette mise à disposition.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Les conditions de mise à disposition d'agents du ministère de l'éducation nationale au profit de la Polynésie française n'ont pas été modifiées depuis leur inscription dans la loi organique statutaire de 2004, dont les dispositions sont la reprise partielle du statut de 1996.

➤ Modifications apportées au Sénat

Le Sénat a adopté cet article sous réserve de modifications rédactionnelles.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 170 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que, **pour l'enseignement secondaire**, qui relève de la compétence de la Polynésie française à la différence de l'enseignement supérieur pour lequel l'État est compétent⁽¹⁾, **des conventions peuvent être conclues afin de définir les obligations respectives de l'État et de la Polynésie française**, notamment en matière de rémunération des personnels.

(1) En application du 13° de l'article 14 de la loi organique statutaire, l'État n'intervient qu'en matière d'enseignement universitaire, pour la délivrance des diplômes nationaux et pour la gestion de la fonction publique de l'État intervenant en matière d'enseignement, la Polynésie française étant en conséquence compétente dans l'enseignement primaire, secondaire et post-baccalauréat implanté dans les lycées.

Sur ce fondement, une convention a été signée en 2016, pour une durée de dix ans, entre l'État et la Polynésie française, à la suite de précédentes conventions qui régissaient l'accompagnement financier et humain de la politique éducative de cette collectivité⁽¹⁾. Cette convention prévoit notamment, conformément à l'article 62 de la même loi organique, que la Polynésie française bénéficie de la **mise à disposition par l'État de fonctionnaires** nécessaires au fonctionnement de l'enseignement du premier⁽²⁾ et du second⁽³⁾ degrés.

L'État prend à sa charge les rémunérations et cotisations sociales (employeur) de ces personnels et ses services gèrent leurs carrières. En pratique, ces mises à disposition se font **à titre gratuit**, car elles ne font pas l'objet d'un remboursement de la Polynésie française à l'État.

Au total, près de 5 800 agents de la fonction publique d'État sont ainsi mis à disposition et, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi organique, l'État a contribué, en 2017, à hauteur de 531 millions d'euros à la politique éducative en Polynésie française, dont près de 499 millions d'euros pour la mise à disposition de personnels.

2. Le dispositif proposé

Cette situation soulève principalement deux difficultés :

– d'une part, **la convention conclue entre l'État et la Polynésie française en matière éducative porte sur les établissements scolaires allant de la maternelle aux lycées**, et non, comme le prévoit pourtant la loi organique statutaire, sur le seul enseignement secondaire ;

– d'autre part, dans le silence de la loi organique statutaire, **la mise à disposition des personnels de l'éducation nationale devrait, en droit, donner lieu à un remboursement à l'État**, ainsi que le prévoit, depuis 2007, le statut général de la fonction publique⁽⁴⁾.

(1) [*Convention du 29 septembre 2016 entre l'État et la Polynésie française relative à l'éducation.*](#)

(2) *Il s'agit d'instituteurs et de professeurs des écoles appartenant aux corps d'État pour l'administration de la Polynésie française ainsi que d'inspecteurs de l'éducation nationale.*

(3) *Sont concernés les personnels de direction des établissements d'enseignement scolaire du second degré public, les professeurs agrégés, certifiés, de lycées professionnels, d'éducation physique et sportive, les conseillers principaux d'éducation, les directeurs de centre d'information et d'orientation et conseillers d'orientation psychologues, les attachés des administrations de l'État, secrétaires administratifs et adjoints administratifs relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les assistants de service social, les infirmiers scolaires ainsi que les techniciens et adjoints techniques et de formation relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

(4) *Aux termes du II de l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, « la mise à disposition donne lieu à remboursement » et il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque le fonctionnaire est mis à disposition auprès d'une administration ou d'un établissement public administratif de l'État, d'un groupement d'intérêt public, d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ou d'un État étranger, de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré.*

Ces difficultés ont été mises en lumière, en 2014, respectivement par la chambre territoriale des comptes⁽¹⁾ et le tribunal administratif de la Polynésie française.

C'est la raison pour laquelle le présent article modifie l'article 170 précité afin d'**étendre son champ d'application à l'ensemble du domaine de l'enseignement scolaire (1°)** et de préciser que « *la mise à disposition des personnels de l'État ne donne pas lieu à remboursement* » (2°).

La consécration de la gratuité de la mise à disposition des agents de l'éducation nationale au profit de la Polynésie française permet de mettre le droit en conformité avec la pratique afin de tenir compte de l'incapacité budgétaire de cette collectivité d'assumer un tel remboursement.

Le Sénat a approuvé ces évolutions sous réserve de modifications rédactionnelles.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 17

(art. 170-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Limitation du champ des conventions conclues avec l'État devant être préalablement approuvées par l'assemblée de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article limite le nombre des conventions conclues avec l'État qui doivent être préalablement approuvées par l'assemblée de la Polynésie française afin de permettre à celle-ci de se concentrer sur l'examen des conventions-cadres les plus importantes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a soumis certaines

(1) [Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, Examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française \(politique de l'éducation\) pour les exercices 2004 et suivants, novembre 2014, p. 139.](#)

conventions conclues entre l'État et la Polynésie française à l'approbation de l'assemblée polynésienne et la loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a prévu que cette approbation devait être préalable à la signature de la convention.

➤ Modifications apportées au Sénat

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a mieux défini la nature des conventions demeurant soumises à l'approbation préalable de l'assemblée polynésienne, en visant les conventions-cadres pluriannuelles, et exclu d'autres catégories de conventions du champ d'application de cette procédure. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

En vertu de l'**article 170-1** de la loi organique statutaire de 2004, ajouté dans ce texte en 2007, **certaines conventions conclues entre l'État et la Polynésie française, ou entre cette dernière et des organismes ou établissements publics métropolitains, doivent être soumises à l'approbation de l'assemblée polynésienne**. Une telle obligation est cohérente avec le rôle institutionnel de cette institution, qui est chargée de délibérer sur les affaires de la Polynésie française, certaines de ces conventions pouvant avoir un impact sur le bon fonctionnement de cette collectivité.

Les conventions visées sont celles qui concernent :

– en application de l'article 169, les modalités de mise à disposition par l'État d'agents et de services de l'État et les concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains aux services publics locaux ;

– conformément à l'article 170, la définition des obligations respectives de l'État et de la Polynésie française en matière d'enseignement secondaire.

Le législateur organique a prévu, en 2011, que l'approbation donnée par l'assemblée de la Polynésie française à ces conventions devait être préalable à leur signature par le président de cette collectivité, habilité par l'article 64 du statut à signer en son nom tous les contrats.

2. Le dispositif proposé

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi organique, **cette procédure conduit à encombrer l'ordre du jour de l'assemblée compte tenu du nombre de conventions devant être préalablement soumises à son approbation**. Ainsi, en 2017, 71 conventions relevaient de cette procédure et 54 pour les trois premiers trimestres de 2018.

Il convient donc de désengorger l'ordre du jour de l'assemblée de la Polynésie française pour lui permettre de se recentrer sur l'examen des conventions conclues avec l'État qui sont les plus importantes et accélérer la signature de celles qui se limitent à mettre en œuvre annuellement des engagements pluriannuels. Tel est l'objet du présent article.

a. Le dispositif initial

Dans sa version initiale, cet article limitait le champ des conventions soumises à l'autorisation préalable de l'assemblée de la Polynésie française :

– aux **conventions les plus structurantes**, c'est-à-dire « *les projets de conventions par lesquelles l'État et la Polynésie française s'accordent, pour la réalisation d'actions intervenant dans le champ des articles 169 et 170, sur les principes, les objectifs, les dispositions financières et les modalités générales de ces actions réalisées de concert, et renvoyant à d'autres actes le soin de régler les dispositions de leur mise en œuvre* » ;

– aux projets de conventions, prévues au dernier alinéa de l'article 169, relatifs aux concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains aux services publics locaux.

Il prévoyait, en revanche, que l'assemblée polynésienne serait informée du texte de chaque acte pris pour l'exécution des conventions les plus structurantes.

b. La position du Sénat

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat, reprenant une demande de l'assemblée de la Polynésie française, a **exclu du champ des conventions soumises à son approbation préalable les conventions conclues entre le pays et des établissements publics ou organismes métropolitains pour les besoins des services publics polynésiens**. Toutefois, l'assemblée resterait destinataire de ces textes pour information et le conseil des ministres deviendrait compétent pour les approuver préalablement à leur signature ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la commission des Lois du Sénat a procédé à une réécriture de la définition des conventions les plus structurantes toujours soumises à l'approbation préalable de l'assemblée polynésienne, en visant les « *projets de conventions-cadres par lesquelles l'État et la Polynésie française s'accordent, de façon pluriannuelle, pour la réalisation d'actions intervenant dans le champ des articles 169 et 170, sur les principes, les objectifs, les dispositions financières et les modalités générales de ces actions réalisées de concert, et renvoyant à d'autres actes le soin de régler les dispositions de leur mise en œuvre* ».

(1) Voir supra, le commentaire de l'article 11 ter du projet de loi organique.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 18

(art. 173-2 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Entrée en vigueur et contrôle de légalité des actes des autorités administratives indépendantes polynésiennes

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article règle les conditions d'entrée en vigueur et les modalités du contrôle de légalité des actes des autorités administratives indépendantes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique statutaire est aujourd'hui silencieuse sur ces questions.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de Mme Lana Tetuanui (Union centriste). Il n'a fait l'objet, en séance, que d'une coordination.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

—

Aucune disposition du statut de la Polynésie française ne règle, aujourd'hui, les conditions d'entrée en vigueur et les modalités du contrôle de légalité des actes pris par une autorité administrative indépendante polynésienne, en l'espèce l'Autorité polynésienne de la concurrence, seule autorité administrative indépendante locale à avoir été créée à ce jour.

Afin de remédier au silence des textes et compte tenu des dispositions de l'article 4 du projet de loi organique, qui étendent la possibilité pour la Polynésie française de créer des autorités administratives indépendantes, le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de Mme Lana Tetuanui (Union centriste), fixe le régime de publicité et de contrôle applicable à ces actes.

À cette fin, il insère, au chapitre I^{er} du titre VI de la loi organique statutaire de 2004, relatif au contrôle de légalité par le juge administratif, un **nouvel article 173-2**. Cet article prévoit une **obligation de transmission au haut-commissaire d'un certain nombre d'actes** :

– les décisions individuelles relatives au recrutement et au licenciement des agents non titulaires, les fonctionnaires susceptibles d'être détachés auprès d'une telle autorité ou d'être mis à sa disposition ne relevant pas du pouvoir de nomination ou de révocation de son président ;

– les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées.

Les actes réglementaires et ceux accomplis dans l'exercice de leurs pouvoirs d'investigation, de contrôle, de recommandation, de règlement des différends et de sanction resteraient dispensés de cette obligation de transmission (II) ⁽¹⁾.

Par ailleurs, il donne au haut-commissaire les mêmes pouvoirs que ceux dont il dispose à l'égard des actes des institutions du pays en matière **de contrôle de légalité**, c'est-à-dire la faculté de les déférer au tribunal administratif dans les conditions prévues aux articles 172 à 173 de la loi organique statutaire (III). Cette faculté est cohérente avec le statut des autorités administratives indépendantes locales, qui ne sont que le démembrement de l'exécutif local.

Enfin, il rend **exécutoires** de plein droit les actes des autorités administratives indépendantes « *dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Polynésie française* » s'agissant des mesures de portée générale, « *ou à leur notification aux intéressés* » s'agissant des mesures individuelles, après leur transmission au haut-commissaire pour les actes soumis à une telle obligation. Ces règles sont la reprise des dispositions applicables au régime d'entrée en vigueur des actes des autorités locales. L'ensemble des actes devrait être également transmis pour information au président de la Polynésie française (I).

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Pour rappel, en application des articles 10 et 11 de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence, les décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence tendant au rejet des saisines irrecevables, au prononcé d'injonctions, de sanctions ou d'un non-lieu à poursuivre ainsi que les mesures conservatoires qu'elle ordonne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris.

Article 19

(art. 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004
portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Saisine pour avis du Conseil d'État sur la répartition des compétences entre
les institutions polynésiennes et le domaine des lois du pays**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 étend la faculté pour le président de la Polynésie française ou le président de son assemblée d'interroger la juridiction administrative, et dans certains cas le Conseil d'État, sur la répartition des compétences entre les institutions polynésiennes, afin d'améliorer leur fonctionnement, et sur le domaine des lois du pays, afin de réduire le risque d'illégalité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française a élargi le champ des demandes d'avis devant être transmises au Conseil d'État, jusqu'alors limité aux questions portant sur la répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française ou les communes.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 175 du statut organique de 2004 permet au président de la Polynésie française ou au président de son assemblée de **saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis**.

La demande d'avis doit être examinée par le Conseil d'État lorsqu'elle touche à certaines questions d'importance portant sur :

– la répartition des compétences entre l'État, la Polynésie française ou les communes ;

– les modalités d'élection du président de la Polynésie française (article 69), de nomination par ce dernier des membres du gouvernement

(article 73), de retour à l'assemblée du président de cette collectivité ou de membres du gouvernement qui avaient renoncé à leur mandat pour occuper ces fonctions (article 78), de démission du gouvernement ou d'empêchement du président (article 80), de démission d'un ministre ou de modification de la composition du gouvernement et de la répartition des fonctions en son sein (article 81), de fonctionnement de l'assemblée (articles 118 à 121) et d'engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée (articles 156 à 156-1).

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, **étend le champ des demandes pour avis devant être examinées par le Conseil d'État** en y incluant :

– d'une part, les demandes d'avis portant « *sur les attributions respectives du président, du gouvernement et de l'assemblée* » ;

– d'autre part, les questions intéressant l'application de l'article 140 de la loi organique statutaire, à **savoir la définition du domaine des lois du pays et les conditions dans lesquelles ces lois peuvent, « lorsque l'intérêt général le justifie », affecter les contrats en cours.**

Pour le rapporteur du Sénat, cette évolution, motivée par une exigence de sécurité juridique, sera « *de nature à éclairer les autorités territoriales et à éviter qu'elles entachent leurs actes d'illégalité* »⁽¹⁾. Inspiré d'une demande de l'assemblée de la Polynésie française, le dispositif proposé permettra d'assurer aux avis rendus une portée et une autorité plus fortes.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**, dans la mesure où il permettra d'améliorer le fonctionnement institutionnel et la sécurité juridique en Polynésie.

*

* *

(1) [Rapport \(n° 292, session ordinaire de 2018-2019\) précité](#), p. 129.

Article 20

(art. 176, 177 et 178 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Amélioration du régime contentieux des lois du pays

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 20 améliore le régime contentieux des lois du pays afin d'en accélérer l'entrée en vigueur, en permettant leur promulgation si le Conseil d'État, saisi d'un recours *a priori*, ne s'est pas prononcé dans le délai qui lui est imparti.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les règles applicables au contrôle juridictionnel spécifique des lois du pays n'ont pas été modifiées depuis leur définition dans la loi organique statutaire de 2004, à l'exception de celles, spécifiques, relatives au contrôle des lois du pays relatifs aux impôts et taxes, qui ont été regroupées et précisées par la loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

La faculté reconnue aux assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie en vertu de l'article 74 de la Constitution d'**intervenir dans un champ de compétences qui relève du domaine de la loi** constitue, avec le principe de spécialité législative, l'une des caractéristiques de cette catégorie de collectivités. Cette intervention prend la forme, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, d'actes dénommés « **lois du pays** », adoptés et contrôlés selon une procédure qui diffère en raison des spécificités statutaires de chacune ⁽¹⁾.

(1) En Nouvelle-Calédonie, les lois du pays peuvent intervenir dans une douzaine de matières (principes fondamentaux du droit du travail, règles concernant le nickel...), sont adoptées par le congrès après avis du Conseil d'État, peuvent être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel et acquièrent valeur législative après promulgation.

La Polynésie française est conduite à adopter de tels actes pour **exercer les compétences de l'État qui lui ont été attribuées** ⁽¹⁾, y compris en modifiant une loi promulguée antérieurement à l'entrée en vigueur de son statut ⁽²⁾, ou pour **participer à l'exercice de certaines compétences conservées par l'État** ⁽³⁾. Ces « lois du pays », prévues par les articles 139 et suivants de la loi organique statutaire, sont de nature réglementaire et font l'objet d'un contrôle juridictionnel spécifique de la part du Conseil d'État.

Ce contrôle juridictionnel est prévu par les **articles 176 à 180-5** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Il s'opère *a priori*, avant la promulgation de la loi du pays par le président de la Polynésie française. La procédure emprunte à celle du contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois exercé par le Conseil constitutionnel mais diffère des régimes applicables aux actes pris dans le domaine de la loi par les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

a. Les autorités de saisine et la nature des normes opposables (article 176)

La saisine du Conseil d'État ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de huit jours à compter de l'adoption par l'assemblée de la loi du pays, ou au lendemain du vote intervenu à l'issue d'une nouvelle délibération, sur **saisine du haut-commissaire, du président de la Polynésie française, du président de l'assemblée territoriale ou de six représentants de cette assemblée**. À l'expiration des délais précités, ces autorités disposent de quinze jours pour opérer cette saisine.

Par ailleurs, à l'expiration d'un délai de huit jours à compter de l'adoption de la loi du pays par l'assemblée de la Polynésie, ou au lendemain du vote intervenu à l'issue d'une nouvelle délibération, la loi du pays est publiée au Journal officiel de la Polynésie française « *à titre d'information pour permettre aux personnes physiques ou morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication, de déférer cet acte au Conseil d'État* », **sous réserve pour celles-ci de justifier d'un intérêt à agir**.

En tout état de cause, le Conseil d'État se prononce sur la conformité de la loi du pays qui lui est déférée « *au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit* ».

b. La décision du Conseil d'État (article 177)

Le Conseil d'État, qui doit se prononcer dans les **trois mois** de sa saisine, peut constater :

(1) Huitième alinéa de l'article 74 de la Constitution.

(2) Neuvième alinéa du même article, qui prévoit toutefois que le Conseil constitutionnel doit constater que la loi est intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité.

(3) Avant-dernier alinéa du même article.

– soit que la loi du pays contient **une disposition contraire** aux normes qui lui sont opposables et « *inséparable de l'ensemble* » de la loi : cette dernière ne peut alors pas être promulguée ;

– soit qu'**une disposition est contraire à ces mêmes normes et séparable de l'ensemble de la loi du pays**, auquel cas seule cette disposition ne peut être promulguée : le président de la Polynésie française peut alors, dans les dix jours suivant la publication de la décision du Conseil d'État, soumettre la disposition concernée à une **nouvelle délibération** de l'assemblée afin d'en assurer la conformité aux normes précédemment mentionnées.

c. La promulgation de la loi du pays par le président de la Polynésie (article 178)

À l'expiration du délai d'un mois permettant aux personnes physiques ou morales ayant intérêt à agir de déférer la loi du pays devant le Conseil d'État ou de la publication au Journal officiel de la décision de la haute juridiction, le président de la Polynésie promulgue la loi du pays dans un délai de dix jours et en informe le haut-commissaire.

d. La possibilité d'un contrôle par voie d'exception (article 179)

Lorsqu'à l'occasion d'un litige devant une juridiction, judiciaire ou administrative, une partie invoque « *par un moyen sérieux* » la contrariété de la loi du pays aux normes supérieures qui lui sont opposables, « *et que cette question commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites* », la juridiction transmet sans délai la question au Conseil d'État par une décision qui n'est pas susceptible de recours.

La haute juridiction doit se prononcer dans les trois mois de sa saisine, délai durant lequel la juridiction devant laquelle le litige est pendant sursoit à statuer, sauf « *dans les cas où la loi lui impartit, en raison de l'urgence, un délai pour statuer* », et peut prendre les mesures d'urgences ou conservatoires nécessaires.

e. Le déclassement des lois du pays intervenues en dehors de compétences de la Polynésie française (article 180)

Sur demande du président de la Polynésie française, du président de son assemblée ou du ministre de l'outre-mer, le Conseil d'État peut également déclarer que des dispositions de la loi du pays ne relèvent pas du domaine matériel de ces actes, auquel cas elles « *peuvent être modifiées par les autorités normalement compétentes* ».

f. Les règles particulières applicables aux lois du pays relatives aux impôts et taxes (articles 180-1 à 180-5)

Les lois du pays relatives aux impôts et taxes, dont le caractère fiscal implique de ne pas en retarder l'entrée en vigueur, obéissent à des règles particulières :

– elles sont publiées et promulguées au plus tard le lendemain de leur adoption ;

– elles peuvent être *déférées a posteriori* devant le Conseil d'État, sans effet suspensif, par les mêmes autorités que celles précédemment mentionnées dans un délai de quinze jours suivant la publication de l'acte de promulgation ainsi que par toute personne physique ou morale intéressée dans un délai d'un mois.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, entend répondre aux critiques formulées à l'égard de cette procédure de contrôle par l'assemblée de la Polynésie française, qui proposait l'unification du régime contentieux des lois du pays en l'alignant sur celui applicable en matière fiscale.

Pour le rapporteur du Sénat, si la procédure actuelle est source d'une grande sécurité juridique pour les institutions polynésiennes et leurs administrés, « *le délai imparti au Conseil d'État pour statuer n'est assorti d'aucune sanction, et force est de constater qu'il n'a pas toujours été tenu* », puisque ce délai, aujourd'hui de quatre mois en moyenne, a atteint par le passé douze mois en raison du volume de lois du pays déférées, de l'ampleur des dispositions contestées et de la complexité des questions soulevées.

Il a estimé nécessaire de « *mieux concilier le souci d'accélérer l'entrée en vigueur des lois du pays avec le maintien de garanties suffisantes* », ce qui exclut de priver les autorités de saisine et les justiciables du pouvoir de déférer *a priori* ces actes au Conseil d'État. Il a notamment jugé « *indispensable de préserver au moins la faculté pour le représentant de l'État d'empêcher l'exécution d'une loi du pays qui serait contraire aux normes supérieures* », faculté qui est reconnue à l'égard de tous les actes des collectivités territoriales et de la Nouvelle-Calédonie et qui est « *la condition pour que le représentant de l'État puisse assumer la charge des "intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" qui lui est confiée par l'article 72 de la Constitution* »⁽¹⁾.

Le dispositif proposé est présenté comme le fruit d'un consensus qui s'est dégagé entre le Gouvernement, les autorités polynésiennes, le Conseil d'État et le rapporteur du Sénat.

(1) [Rapport \(n° 292, session ordinaire de 2018-2019\) précité](#), pp. 136-138.

Il consiste à prévoir, pour l'avenir, qu'à l'issue du délai de trois mois imparti au Conseil d'État pour statuer, le président de la Polynésie française *pourrait* promulguer la loi du pays. Toutefois, le Conseil d'État resterait saisi des recours formés devant lui et *pourrait* décider l'annulation, *a posteriori*, de l'acte (II, III et IV). La promulgation de la loi du pays à défaut de réponse du Conseil d'État dans le délai imparti ne serait donc qu'une faculté laissée à l'appréciation du président de la collectivité, qui conserverait la possibilité de ne pas le faire en fonction des circonstances.

Par ailleurs, il est proposé, toujours à la demande de l'assemblée de la Polynésie française, de déroger au principe de « l'économie de moyens »⁽¹⁾, afin que le Conseil d'État statue sur l'ensemble des moyens invoqués par les requérants et susceptibles de fonder l'annulation de l'acte (I).

3. La position de la Commission

Même si les délais de jugement du Conseil d'État se sont nettement améliorés et respectent désormais le délai de trois mois prévu par la loi organique statutaire, les modifications apportées par le présent article paraissent bienvenues. Elles permettront de parer un allongement des délais d'examen en raison d'un problème de mise en état ou d'un incident de procédure, sans priver d'effet les recours formés contre les lois du pays. Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a donc adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 21

(art. 189 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004

portant statut d'autonomie de la Polynésie française et L.O. 392-1 du code électoral)

Adaptation du rôle de l'Institut de la statistique de la Polynésie française aux nouvelles règles d'établissement des listes électorales

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 21 tire les conséquences, en Polynésie française, de la création, en 2016, sur l'ensemble du territoire national, d'un répertoire électoral unique destiné à

(1) Si, dans le droit commun, le juge administratif est tenu, en cas de rejet d'une requête aux fins d'annulation d'un acte administratif, de justifier sa décision au regard de l'ensemble des moyens invoqués, tel n'est pas le cas s'il est fait droit à la demande d'annulation : dans cette hypothèse, conformément au principe de « l'économie de moyens », le juge administratif se limite à statuer sur le bien-fondé de l'un des moyens invoqués.

améliorer les conditions d’inscription des électeurs sur ces listes en adaptant le rôle de l’Institut de la statistique de la Polynésie française dans ce domaine.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales a créé ce répertoire électoral unique et en a confié la gestion à l’Institut national de la statistique et des études économiques en métropole.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l’adoption par la commission des Lois du Sénat d’un amendement du Gouvernement. Il n’a pas fait l’objet de modification en séance.

1. L’état du droit

Le législateur a adopté, en 2016⁽¹⁾, à la suite des travaux d’une mission d’information de la commission des Lois de l’Assemblée nationale⁽²⁾, une réforme des conditions d’inscription sur les listes électorales, dont l’organisation, auparavant annuelle et ne permettant pas une parfaite coordination des acteurs compétents, était devenue inadaptée au rythme démocratique, à la mobilité des électeurs et à l’exigence de sécurité juridique du processus électoral.

Afin notamment de rapprocher le délai d’inscription sur les listes électorales de la date du scrutin, l’un des axes de cette réforme a consisté à confier à l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) un rôle de coordinateur national des décisions d’inscription et de radiation prises au niveau local, par la création d’un répertoire électoral unique dont sont extraites les listes électorales communales. L’INSEE se bornait jusque-là à tenir un fichier général des électeurs, alimenté par les avis d’inscription et de radiation qui lui étaient transmis, mais dont le fonctionnement ne permettait pas une parfaite mise en cohérence des listes communales.

Le répertoire électoral unique, qui a vocation à s’appliquer sur l’ensemble du territoire national à l’exclusion de la Nouvelle-Calédonie, est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2019 et sera utilisé pour la constitution des listes électorales servant à l’organisation des prochaines élections européennes.

(1) Cette réforme est composée de trois textes du 1^{er} août 2016 : la loi rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales ; la loi organique rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France ; la loi organique rénovant les modalités d’inscription sur les listes électorales des ressortissants d’un État membre de l’Union européenne autre que la France pour les élections municipales.

(2) [Rapport d’information \(n° 2473, XIV^e législature\) fait par Mme Élisabeth Pochon et M. Jean-Luc Warsmann au nom de la mission d’information sur les modalités d’inscription sur les listes électorales, décembre 2014.](#)

Ce dispositif fait l'objet d'une adaptation en Polynésie française. En effet, c'est, depuis 1976, l'**Institut de la statistique de la Polynésie française** qui est chargé de tenir le fichier général des électeurs de cette collectivité, en coordination avec l'INSEE lorsque c'est nécessaire. Placé sous la tutelle du ministre de l'économie polynésien, cet établissement public assure cette mission « *pour le compte de l'État* » et « *sous l'autorité du haut-commissaire de la République* » (**article 189** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

2. Le dispositif proposé

Le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition du Gouvernement, tire toutes les conséquences de la réforme de 2016 en prévoyant que l'**Institut de la statistique de la Polynésie française tient, pour la Polynésie française, le répertoire électoral unique** et non plus le fichier général des électeurs (I).

Par ailleurs, il abroge l'article L.O. 392-1 du code électoral, qui se borne à reproduire les dispositions de l'article 189 précité et n'est donc pas nécessaire (II).

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 22

(art. 109, 111, 159, 171 et 173-1 de la loi organique n° 2004-192
du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française)

Coordinations

Adopté par la Commission sans modification
--

L'article 22 résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur.

Il procède à diverses coordinations au sein de la loi organique statutaire de 2004 :

– les 1^o et 2^o tirent les conséquences de la suppression, en 2011, des circonscriptions électorales pour l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française au profit de la création d'une circonscription unique au sein des dispositions relatives aux incompatibilités avec la qualité de représentant (article 109) et à une nouvelle élection dans une autre circonscription (article 111) ;

– le 3° complète l'article 159 afin de faire référence à la caducité, non seulement d'une délibération organisant un référendum local, mais aussi d'un arrêté, le conseil des ministres disposant, comme l'assemblée de la Polynésie française, du pouvoir d'organiser un tel référendum ;

– les 4° et 5° adaptent les dispositions des articles 171 et 173-1, portant obligation de transmission de certains actes au haut-commissaire de la République, aux règles fixées par la Polynésie française en matière de commande publique.

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er} A

(art. 1^{er} A [nouveau] de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Transformation de la dotation globale d'autonomie en prélèvement sur recettes de l'État

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article transforme la dotation globale d'autonomie (DGA), composante principale de l'aide de l'État à la reconversion de l'économie de la Polynésie française, relevant du budget du ministère des outre-mer, en prélèvement sur recettes de l'État afin d'en sanctuariser l'évolution.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a remplacé l'ancienne dotation globale de développement économique par trois concours financiers distincts, dont la DGA. La loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a fixé le montant de celle-ci à 90,552 millions d'euros à compter de 2017.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement de Mme Lana Tetuanui (Union centriste), sous-amendé par le rapporteur de la commission des Lois.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. L'aide de l'État à la reconversion de l'économie polynésienne

Le régime d'aide de l'État à la reconversion de l'économie polynésienne, instauré à la suite de l'arrêt, en 1996, des essais nucléaires en Polynésie française, s'articule, en 2019⁽¹⁾, autour de **trois instruments financiers** destinés à stabiliser et à pérenniser l'appui financier de la République à cette collectivité, à renforcer les moyens d'intervention des communes et à accroître l'aide de l'État sur les investissements de la collectivité :

(1) Source : [Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019, Outre-mer](#), p. 92.

– la **dotation globale d'autonomie (DGA)**, versée directement au pays et dont le montant a été restauré, à compter de 2017, à son niveau d'origine, soit près de **90,6 millions d'euros** ⁽¹⁾ ;

– la **dotation territoriale d'investissement des communes (DTIC)**, d'un montant de **9,1 millions d'euros** environ, versée aux communes et 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 ;

– la contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires, appelée « **3^{ème} instrument financier** » (3IF), d'un montant de **51,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 54,2 millions d'euros en crédits de paiement**, déterminée sur la base d'une convention pluriannuelle entre l'État et la Polynésie française d'une durée de trois ans, reconductible tacitement : ses fonds sont prioritairement destinés au désenclavement et à la prévention des risques dans le secteur des infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires et de défense contre les eaux.

Par ailleurs, l'État contribue, par sa quote-part de 7,3 millions d'euros au **fonds intercommunal de péréquation**, au financement des ressources des communes polynésiennes ⁽²⁾.

b. La problématique de l'évolution de la dotation globale d'autonomie

L'aide à la reconversion de l'économie polynésienne est, historiquement, la continuation du Fonds de renforcement économique de la Polynésie française, institué à la fin des essais nucléaires afin de maintenir les flux financiers qui résultaient de l'activité du Centre d'expérimentation du Pacifique, à hauteur de 150 millions d'euros environ, puis de la dotation globale de développement économique (DGDE), d'un montant annuel maintenu à l'identique et réformé en 2011.

Le montant et l'évolution de la principale dotation constitutive de cette aide, la DGA, constituent un sujet de préoccupation depuis plusieurs années.

D'après le rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale pour le budget de l'outre-mer, « *lors de sa création, le législateur avait décidé que le montant de la DGA, qui représente environ 60 % de l'ex-DGDE, devait être indexé sur celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Des changements législatifs ultérieurs sont ensuite intervenus pour découpler la DGA de la DGF, tout en poursuivant la baisse de ses crédits. Son montant a donc significativement décliné à partir de 2013, passant de 90,8 millions d'euros en exécution 2013 à 84,5 millions d'euros en exécution*

(1) Article L. 6500 du code général des collectivités territoriales.

(2) Voir supra, le commentaire de l'article 9 bis du projet de loi organique.

2015, soit une diminution de 6,9 %. Le [projet de loi de finances] pour 2016 prévoyait une nouvelle baisse de 4,7 % du montant de la DGA par rapport à l'exécution 2015 à 80,5 millions d'euros. Néanmoins, le Président de la République François Hollande, tout en liant la DGA au sujet des conséquences des essais nucléaires et en évoquant la question de la "réparation", a annoncé que la DGA cesserait de diminuer, qu'elle serait **réévaluée dès 2017 à plus de 90 millions d'euros** et qu'elle serait "sanctuarisée dans le statut de la Polynésie française" »⁽¹⁾.

À cette évolution s'ajoute une particularité, mise en lumière par la ministre des Outre-mer, Mme Annick Girardin, devant le Sénat : « **99 % des dotations du pays relèvent (...) du ministère des outre-mer** », ce qui conduit la Polynésie française à « **subi[r] les aléas de gestion de manière plus forte que les autres collectivités, qui, elles, bénéficient pour la plupart de la dotation globale de fonctionnement** »⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, qui résulte de l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement de Mme Lana Tetuanui (Union centriste) sous-amendé par le rapporteur de la commission des Lois, vise à répondre à cette préoccupation. **Il transforme la DGA en prélèvement sur recettes de l'État et en consacre l'existence dans la loi de 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.**

Il est ainsi proposé d'insérer, au début de cette loi, un **article 1^{er} A** instituant, à compter de 2020, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation globale d'autonomie au bénéfice de la Polynésie française, « *destinée à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique* ». Libre d'emploi, son montant serait fixé par la loi de finances (I).

Le **II** supprime en conséquence les fondements législatifs de l'actuelle DGA.

Le **III** compense la perte éventuelle de recettes résultant pour l'État de cette disposition.

L'amendement initial de Mme Lana Tetuanui allait plus loin, en fusionnant la DGA et le 3IF en une dotation unique, libre d'emploi, prenant la forme d'un prélèvement sur recettes « *afin que les garanties de stabilité et de*

(1) [Rapport spécial \(n° 1302, annexe n° 31, XV^e législature\) fait par M. Olivier Serva au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2019, octobre 2018, pp. 28-29.](#)

(2) [Intervention du Gouvernement lors de la discussion générale commune aux projets de loi organique et ordinaire, le 13 février 2019.](#)

pérennité affirmées par les chefs d'État devant les polynésiens soient effectives et ne soient plus remises en cause par un simple article de la loi de finances ». Son montant devait être indexé sur l'indice général des prix à la consommation calculé hors tabac en métropole. L'amendement transformait également la DTIC en prélèvement sur recettes, directement perçu par le fonds intercommunal de péréquation.

Un sous-amendement du rapporteur de la commission des Lois du Sénat a limité ces modifications afin de transformer seulement la DGA en un prélèvement sur recettes et supprimer toute mention de son montant et de son indexation.

Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de ces amendements, rappelant son « *engagement ferme quant à la sanctuarisation de la DGA* », qui « *sera transformée en prélèvement sur recettes dès 2020* » par la prochaine loi de finances.

3. La position de la Commission

Consciente de l'importance de cet article pour la Polynésie française, la Commission a l'adopté **sans modification**, après avoir constaté l'absence d'opposition de fond du Gouvernement à cette évolution et l'existence d'autres prélèvements sur recettes ayant été créés par une loi ordinaire. Tel est notamment le cas de la dotation globale de construction et d'équipement scolaire, prévue par la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, ou du prélèvement sur recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Guyane, institué 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.

*

* *

Article 1^{er}

(art. L. 5842-22, L. 5842-26 et L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales et 134 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Compétence des communautés de communes et d'agglomération en Polynésie française

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération afin

d'encourager le développement de l'intercommunalité de projet en Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a reconnu, pour la première fois, la possibilité pour les communes polynésiennes de créer des communautés de communes ou d'agglomération.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a procédé à une redéfinition globale des compétences obligatoires de ces établissements. En séance, cet article n'a pas fait l'objet de modifications autres que rédactionnelles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur de nature rédactionnelle, de précision et de coordination.

1. L'état du droit

Conformément à la loi organique statutaire⁽¹⁾, le code général des collectivités territoriales définit les compétences des communautés de communes⁽²⁾ et des communautés d'agglomération⁽³⁾ polynésiennes, à partir du droit commun applicable à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui fait toutefois l'objet d'adaptations.

a. Les compétences des communautés de communes

En vertu des articles L. 5214-16 et L. 5842-22, **les communautés de communes polynésiennes doivent obligatoirement exercer deux compétences**

(1) *Le 10° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que les autorités de l'État sont compétentes pour la définition des « règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics » ainsi qu'en matière de « coopération intercommunale ».*

(2) *La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave (en Polynésie française, la continuité territoriale s'apprécie sans tenir compte de l'espace maritime), ayant pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.*

(3) *La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave (en Polynésie française, la continuité territoriale s'apprécie sans tenir compte de l'espace maritime et le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu de la Polynésie française) autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.*

– aménagement de l’espace et actions de développement économique – **et au moins trois compétences choisies parmi neuf proposées.**

**Les compétences des communautés
de communes en Polynésie française**

Deux compétences minimales :

- aménagement de l’espace pour la conduite d’actions d’intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d’urbanisme, document d’urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- actions de développement économique.

Au moins trois compétences parmi les suivantes :

- protection et mise en valeur de l’environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d’énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d’insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d’actions définis dans le contrat de ville ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d’équipements culturels et sportifs d’intérêt communautaire et d’équipements de l’enseignement préélémentaire et élémentaire d’intérêt communautaire ;
- action sociale d’intérêt communautaire, le cas échéant en la confiant à un centre intercommunal d’action sociale ;
- assainissement des eaux usées ;
- eau ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- pour les communautés de communes dont les communes membres sont dispersées sur plusieurs îles, le transport entre les îles ou l’assistance à maîtrise d’ouvrage.

b. Les compétences des communautés d’agglomération

En application des articles L. 5216-5 et L. 5842-28, **les communautés d’agglomération polynésiennes doivent obligatoirement exercer quatre compétences** – développement économique, aménagement de l’espace communautaire, équilibre social de l’habitat et politique de la ville – **et au moins trois compétences choisies parmi sept proposées.**

**Les compétences des communautés
d’agglomération en Polynésie française**

Quatre compétences minimales :

- en matière de développement économique : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d’intérêt communautaire ;

- aménagement de l'espace communautaire, dans le cadre de la réglementation applicable en Polynésie française ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
- en matière de politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

Au moins trois compétences parmi les suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement des eaux usées ;
- eau ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire, le cas échéant en la confiant à un centre intercommunal d'action sociale ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

c. Des structures intercommunales difficiles à mettre en place en Polynésie française

Si, à ce jour, la Polynésie française compte 48 communes toutes regroupées en dix structures intercommunales, ces structures sont majoritairement des syndicats de communes de nature gestionnaire et l'intercommunalité de projet y est très peu développée. En effet, seules deux communautés de communes, échelon de base de l'intercommunalité de projet, existent : celle d'Hava'i, qui regroupe deux communes, et celle des marquises, qui rassemble six communes, toutes deux autorisées par une loi du pays de 2010 à intervenir en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. La Polynésie française ne compte aucune communauté d'agglomération.

Le faible développement de l'intercommunalité de projet en Polynésie française s'explique de plusieurs manières.

Tout d'abord, l'intercommunalité s'inscrit dans un **schéma particulier de répartition des compétences** différent de celui qui s'applique dans l'hexagone ou dans d'autres collectivités, en raison de la compétence de principe reconnue à la collectivité de la Polynésie française et de l'absence de clause de compétence générale des communes polynésiennes.

La plupart des matières précédemment énumérées, constitutives du domaine de compétences des EPCI, ne relèvent pas par principe de la compétence des communes mais de celle du pays, seule la loi du pays pouvant autoriser les premières à intervenir dans les champs de compétence du second, en application du II de l'article 43 de la loi organique statutaire. Par ailleurs, les domaines visés par ce II sont limités – aides et interventions économiques, aide sociale, urbanisme ou culture et patrimoine local – et ne recouvrent pas la totalité de ceux fixés par les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 précités pour définir les compétences des communautés de communes et d'agglomération.

Par ailleurs, la **géographie** de la Polynésie française, caractérisée par une très forte insularité et un important morcellement, est un frein à la coopération intercommunale. 121 îles hautes et atolls, dont 71 habitées, se répartissent sur cinq archipels, représentant 3 706 km² de superficie terrestre et 5,5 millions km² de superficie maritime, pour une population d'environ 270 000 habitants, soit 72,4 habitants au km². En termes d'infrastructures, la Polynésie française compte 51 aérodromes pour 47 dessertes aériennes et 271 ouvrages maritimes pour 98 dessertes maritimes.



Enfin, sur le plan **politique**, les élus communaux sont réticents à confier des compétences communales à un groupement intercommunal, comme en atteste l'échec récent de plusieurs projets de communautés de communes, notamment celui de la communauté de Tahiti Sud, dont se sont retirées deux des quatre communes initialement volontaires, ou encore celui de la communauté des îles des Tuamotu-Gambier, pour laquelle les délibérations des conseils municipaux concernés n'ont pas été concordantes sur le périmètre du groupement.

2. Le dispositif proposé

Le présent article tend à redéfinir les compétences de ces deux catégories d'EPCI en tenant compte des spécificités de la Polynésie française, afin de faciliter le développement de l'intercommunalité de projet sur place.

a. Le dispositif initial

Dans sa version initiale, l'article 1^{er} prévoyait que, **à compter du 1^{er} janvier 2020, les compétences obligatoires des communautés de communes polynésiennes ne le seraient que sous réserve, pour les communes participantes, d'avoir été autorisées à intervenir dans les domaines concernés par la Polynésie française**, conformément au II de l'article 43 de la loi organique statutaire tel qu'il résulte du projet de loi organique ⁽¹⁾. Par ailleurs, il conservait parmi les compétences optionnelles de ces EPCI les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, appelées à devenir des compétences obligatoires pour les communautés de communes hexagonales à partir de 2020 ⁽²⁾.

b. La position du Sénat

La commission des Lois du Sénat a souhaité mieux tenir compte des préoccupations formulées par l'assemblée de la Polynésie française. Cette dernière proposait qu'une communauté de communes n'exerce qu'une compétence, au lieu de deux, parmi celles qui sont attribuées aux communes polynésiennes et suggérait une redéfinition de ses compétences optionnelles pour tenir compte de celles actuellement prévues qui ne relèvent pas des communes.

Elle a conservé la proposition initiale du Gouvernement tendant à maintenir l'exercice des deux compétences obligatoires prévues – développement économique, aides et interventions économiques d'une part, urbanisme et aménagement de l'espace d'autre part – sous réserve que les communes membres aient été autorisées à intervenir dans ces domaines.

À l'initiative de son rapporteur, **elle a redéfini la liste des compétences optionnelles des communautés de communes** à partir des compétences attribuées aux communes polynésiennes en vertu du I de l'article 43 de la loi organique statutaire **et décidé qu'elles devraient en exercer seulement deux, au lieu de trois (1^o du I)**. Suivant la même logique, elle a également redéfini les compétences des communautés d'agglomération polynésienne, en conservant l'exercice obligatoire des quatre compétences prévues sous réserve pour les communes membres d'avoir été autorisées à intervenir dans ces domaines **(3^o du I)**.

Pour plus de clarté, votre rapporteur a synthétisé dans le tableau ci-après l'évolution des compétences qui devront être exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération de Polynésie française à l'issue de l'adoption de la présente loi.

(1) Voir supra, le commentaire de l'article 7 du projet de loi organique. Cet article 7 ajoute six nouvelles matières à la liste de celles qui sont susceptibles d'être exercées par les communes : développement économique ; aménagement de l'espace ; jeunesse et sport ; protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ; politique du logement et du cadre de vie ; politique de la ville.

(2) En vertu de l'article 64 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION (AVANT ET APRÈS LE PROJET DE LOI)

	Droit applicable avant le projet de loi	Droit applicable après le projet de loi
	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	
Compétences obligatoires	<p>1/ Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale</p> <p>2/ Actions de développement économique</p>	<p>Lorsque les communes membres ont été autorisées par la Polynésie française à intervenir dans ces matières :</p> <p>1/ Développement économique, aides et interventions économiques</p> <p>2/ Urbanisme et aménagement de l'espace</p>
Compétences optionnelles	<p>Au moins trois compétences parmi les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; – politique du logement et du cadre de vie ; – en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ; – création, aménagement et entretien de la voirie ; – construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; – action sociale d'intérêt communautaire, le cas échéant en la confiant à un centre intercommunal d'action sociale ; – assainissement des eaux usées ; – eau ; – collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés ; – lorsque les communes membres sont dispersées sur plusieurs îles, le transport entre les îles ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage. 	<p>Au moins deux compétences parmi les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – voirie communale ; – transports communaux ; – construction, entretien et fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ; – distribution d'eau potable ; – collecte et traitement des ordures ménagères ; – collecte et traitement des déchets végétaux ; – collecte et traitement des eaux usées ; – lorsque les communes membres sont dispersées sur plusieurs îles, le transport entre les îles ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION		
Compétences obligatoires	<p>1/ En matière de développement économique : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire</p> <p>2/ Aménagement de l'espace communautaire, dans le cadre de la réglementation applicable en Polynésie française</p> <p>3/ En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire</p> <p>4/ En matière de politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance</p>	<p>Lorsque les communes membres ont été autorisées par la Polynésie française à intervenir dans ces matières :</p> <p>1/ Développement économique, aides et interventions économiques</p> <p>2/ Urbanisme et aménagement de l'espace</p> <p>3/ Pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> – protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ; – politique du logement et du cadre de vie ; – politique de la ville.
Compétences optionnelles	<p>Au moins trois compétences parmi les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; – assainissement des eaux usées ; – eau ; – en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; – construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; – action sociale d'intérêt communautaire, le cas échéant en la confiant à un centre intercommunal d'action sociale ; – collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés. 	<p>Au moins deux compétences parmi les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – voirie communale ; – transports communaux ; – construction, entretien et fonctionnement des écoles de l'enseignement du premier degré ; – distribution d'eau potable ; – collecte et traitement des ordures ménagères ; – collecte et traitement des déchets végétaux ; – collecte et traitement des eaux usées ; – lorsque les communes membres sont dispersées sur plusieurs îles, le transport entre les îles ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, la commission des lois du Sénat a autorisé ces deux formes d'EPCI, comme c'est le cas dans le droit commun, à bénéficier d'un transfert par les communes qui en sont membres de **toutes autres compétences à titre facultatif**. Elle a également précisé que ces établissements pourraient transférer leurs compétences à des syndicats de communes ou à des syndicats mixtes comprenant l'intégralité de leur territoire, après création du syndicat ou adhésion de l'établissement.

Enfin, le **3° du I** et le **II** procèdent à diverses coordinations.

L'ensemble de ces modifications entrerait en vigueur immédiatement, la redéfinition de la liste des compétences intercommunales, autonome de celle prévue dans le droit commun, ne justifiant plus un report au 1^{er} janvier 2020.

3. La position de la Commission

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a apporté à cet article des **modifications de nature rédactionnelle** ainsi que diverses précisions.

*
* *

Article 2

(art. L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales)

Règles d'organisation et de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts auxquels participe la Polynésie française ou l'un de ses établissements

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, de coordination avec l'article 10 du projet de loi organique, précise le régime applicable aux syndicats mixtes ouverts auxquels la Polynésie française peut participer en vertu de cet article en adaptant les dispositions du code général des collectivités territoriales qui les régissent.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a étendu et adapté dans cette collectivité les dispositions de ce code relatives aux syndicats mixtes.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a déplacé la définition de ce régime au sein du code général des collectivités territoriales. Cet article n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de précision de votre rapporteur.

—

Le présent article tire les conséquences, dans la loi ordinaire, des dispositions de l'article 10 du projet de loi organique sécurisant, dans un nouvel article 55-1 de la loi organique statutaire de la Polynésie française, la faculté pour cette collectivité ou l'un de ses établissements publics de participer à un syndicat mixte ouvert ⁽¹⁾.

Dans sa **version initiale**, il actualisait la rédaction de l'**article L. 5843-2** du code général des collectivités territoriales, qui adapte les règles d'organisation et de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts à ceux créés en Polynésie française.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a **déplacé ces règles à l'article L. 5843-3** du même code ⁽²⁾ en y intégrant les dispositions qui figuraient, dans le projet de loi initial, à l'article 3, afin de **consacrer l'article L. 5843-3 aux dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts comprenant la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics**, en cohérence avec la mention de cet article au sein du nouvel article 55-1 de la loi organique statutaire.

Votre Commission a adopté un **amendement de précision** de votre rapporteur.

*
* *

(1) Pour plus de précisions, votre rapporteur renvoie supra au commentaire de l'article 10 du projet de loi organique.

(2) Dont l'actuel premier alinéa, relatif au contrôle de légalité, au contrôle budgétaire et au jugement des comptes auxquels sont soumis les syndicats mixtes ouverts polynésiens, satisfait par le cinquième alinéa du nouvel article 55-1 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française tel qu'il résulte de l'article 10 du projet de loi organique, serait en conséquence supprimé.

Article 3

(art. L. 5843-2 du code général des collectivités territoriales et 64 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense)

**Création de syndicats mixtes ouverts sans la Polynésie française
ou l'un de ses établissements publics**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article préserve la possibilité pour les communes polynésiennes de participer à des syndicats mixtes ouverts ne comprenant ni la Polynésie française, ni l'un de ses établissements publics.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a étendu et adapté dans cette collectivité les dispositions de ce code relatives aux syndicats mixtes.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

La commission des Lois du Sénat a entièrement réécrit cet article par cohérence avec son choix de déplacer les dispositions qui y figuraient initialement à l'article précédent. En séance, cet article n'a pas fait l'objet de modifications autres que rédactionnelles.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur de nature rédactionnelle et de coordination.

—

Le présent article s'inscrit dans la suite des modifications apportées au droit applicable en Polynésie française en matière de création et de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts par les articles 10 du projet de loi organique et 2 du projet de loi ordinaire, qui consacrent dans le statut de la Polynésie la possibilité pour des communes de créer un syndicat mixte ouvert avec la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics.

Il a été intégralement réécrit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, les dispositions qui y figuraient initialement ayant été déplacées à l'article 2 du projet de loi ordinaire ⁽¹⁾.

Dans sa version adoptée par le Sénat, cet article vise à **préserver la possibilité pour les communes polynésiennes de constituer des syndicats mixtes sans la Polynésie française**. En effet, il appartient à la loi ordinaire, compétente pour régir les communes polynésiennes, qui ne sont pas des institutions de la Polynésie française au sens de l'article 74 de la Constitution, de leur permettre de constituer, avec un établissement public de l'État, un syndicat mixte.

À cette fin, il fait de l'**article L. 5843-2** du code général des collectivités territoriales, qui contient actuellement les dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts polynésiens, **l'article relatif aux syndicats mixtes ne comprenant ni la Polynésie française, ni l'un de ses établissements publics**.

Aux adaptations déjà prévues par cet article, la nouvelle rédaction qui en est proposée ajoute plusieurs coordinations et deux dispositions principales ayant pour effet de :

– soumettre ces syndicats mixtes au contrôle de légalité et budgétaire ainsi qu'au jugement des comptes dans les conditions fixées par la législation applicable aux communes polynésiennes ;

– permettre la transformation en syndicats mixtes ouverts de droit commun, soumis aux dispositions de l'article L. 5843-2 précité, des syndicats mixtes ouverts régis par le nouvel article 55-1 de la loi organique statutaire dont se seraient retirés la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics.

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission n'a apporté à cet article que des **modifications de nature rédactionnelle** et a procédé à une coordination.

*

* *

(1) Voir supra, le commentaire de l'article 2 du projet de loi ordinaire.

Article 4

(art. L. 1862-1 et L. 1862-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et 23 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française)

**Participation des communes et de leurs groupements
aux sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 rend applicables à la participation de communes ou groupements de communes polynésiens à des sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française les règles fixées par le code général des collectivités territoriales en la matière, sous réserve des adaptations nécessaires, afin de lever l'incertitude qui pèse sur le droit applicable, qui freine les projets de la Polynésie et des communes du territoire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'ordonnance du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a étendu certaines des dispositions de ce code aux sociétés d'économie mixte auxquelles peuvent participer la Polynésie française, les communes polynésiennes et leurs groupements.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il a seulement fait l'objet de coordinations en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur et de Mme Maina Sage de nature rédactionnelle et de coordination.

1. L'état du droit

L'**article 29** de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française autorise la Polynésie française à créer des sociétés d'économie mixte qui l'associent, elle ou l'un de ses établissements publics, à une ou plusieurs autres personnes publiques (communes, établissements publics de coopération intercommunale...).

La définition du régime juridique applicable à ces sociétés relève de la compétence d'une loi du pays, la Polynésie française étant seule compétente en matière de droit commercial.

En revanche, c'est le législateur ordinaire qui doit déterminer les conditions dans lesquelles les communes et leurs groupements, qui ne sont pas des institutions polynésiennes au sens de l'article 74 de la Constitution, peuvent participer au capital de ces sociétés.

Si les **articles L. 1862-1 et L. 1862-2** du code général des collectivités territoriales définissent, par extension et adaptation du droit commun applicable aux sociétés d'économie mixte hexagonales, un certain nombre de règles⁽¹⁾, rien n'est dit des modalités de participation des communes et de leurs groupements aux sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française.

2. Le dispositif proposé

L'article 3 *bis* du projet de loi organique explicite la compétence de la Polynésie française pour fixer les règles applicables aux sociétés d'économie mixte qu'elle crée⁽²⁾ et renvoie au législateur ordinaire le soin de déterminer celles relatives à la participation des communes.

Dans ces conditions, le présent article, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur, complète les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales relatives aux sociétés d'économie mixte locales.

Suivant une demande formulée par le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française, le **2° du I** crée un **nouvel article L. 1862-3** qui **rend applicables à la participation de communes ou groupements de communes polynésiens à des sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française les règles fixées par le code général des collectivités territoriales en la matière, sous réserve des adaptations nécessaires**. Il est ainsi prévu que les communes polynésiennes ou leurs groupements pourront, « *par décision de leur organe délibérant, (...) acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports émises par une société d'économie mixte créée par la Polynésie française* ».

Par ailleurs, le **1° du I** modifie l'article L. 1862-1 afin d'y corriger plusieurs erreurs de référence.

Enfin, le **II** abroge, par coordination, l'article 23 de la loi du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, qui se

(1) *Celles relatives à l'objet de la société, à la composition du capital, aux concours financiers susceptibles de l'alimenter, aux modalités d'intervention de la société, aux règles d'administration et de contrôle de celle-ci (article L. 1862-1) ainsi que celles régissant les rapports entre les communes et la société (article L. 1862-2).*

(2) *Voir supra, le commentaire de l'article 3 bis du projet de loi organique.*

bornait à rendre applicables aux sociétés d'économie mixte associant la Polynésie française et les communes ou leurs groupements les seules dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la composition du capital et aux concours financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements.

En séance, le Sénat n'a opéré au sein de cet article que des coordinations.

3. La position de la Commission

Sur proposition de votre rapporteur et de Mme Maina Sage, la Commission a apporté à cet article des **modifications de nature rédactionnelle** et a procédé à plusieurs coordinations.

*
* *

Article 5

(art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales)

Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 autorise les communes de la Polynésie française à créer et gérer des crématoriums et sites cinéraires, afin de combler une lacune du droit en vigueur qui ne permet pas une telle intervention.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'obligation faite à chaque commune de disposer d'au moins un cinéraire destiné à l'accueil des cendres de personnes incinérées a été rendue applicable à la Polynésie française à partir de 2007, dans des conditions assouplies par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. 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 a précisé les conditions d'application de cette obligation.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Conséquence du monopole communal institué à partir de 1804 en matière de création et d'extension des cimetières, l'installation et la gestion des crématoriums sont, depuis 1993⁽¹⁾, une compétence exclusive mais facultative des communes et de leurs groupements, notamment afin de rationaliser le nombre et la répartition de ces structures sur le territoire.

Ainsi, en vertu de l'**article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales**, « *les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires* » : « *les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être gérés directement ou par voie de gestion déléguée* » tandis que « *les sites cinéraires inclus dans le périmètre d'un cimetière ou qui ne sont pas contigus à un crématorium doivent être gérés directement* ».

L'exercice de cette compétence est strictement encadré :

– la création ou l'extension d'un crématorium est conditionnée à l'autorisation préalable du représentant de l'État dans le département, accordée après une enquête publique et l'avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ;

– les crématoriums font l'objet d'une réglementation détaillée, prévue par les articles D. 2223-100 à D. 2223-109 du même code, qui détermine non seulement les prescriptions techniques nécessaires à leur bon fonctionnement mais également l'organisation de leur partie publique destinée à l'accueil des familles.

En l'état du droit, **ces dispositions ne sont pas applicables en Polynésie française**, l'article L. 2573-25 de ce code, qui porte dispositions particulières relatives aux communes polynésiennes, ne prévoyant pas l'extension et l'adaptation de ces dispositions à cette collectivité. Pourtant, plusieurs articles, législatifs ou réglementaires, de ce même code, consacrés à la crémation⁽²⁾ ou portant obligation de disposer d'un cinéraire pour les communes ou leurs groupements de 20 000 habitants et plus⁽³⁾, s'appliquent à la Polynésie, ce qui est source d'incohérence et pose la question de la base légale des dispositions réglementaires concernées.

(1) Loi du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire.

(2) Articles R. 2223-29, R. 2223-36 et R. 2223-50 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 2223-1 du même code tel qu'adapté par l'article L. 2573-25 de ce code.

2. Le dispositif proposé

Le présent article, issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement, vise à **combler cette lacune qui empêche, sur le plan légal, la création en Polynésie française**, répondant ainsi à une demande de l'assemblée de la Polynésie française.

À cette fin, l'article L. 2573-23 du code général des collectivités territoriales est complété pour mentionner l'application dans ce territoire de l'article L. 2223-40 (**a**) **du 1^o**, étant précisé que « *toute création ou extension de crématorium ne peut avoir lieu sans l'autorisation du haut-commissaire de la République, accordée conformément aux dispositions du code de l'environnement applicable localement et après avis des services de la Polynésie française compétents en matière d'environnement et de risques sanitaires* » (**3^o**).

Le **b) du 1^o** et le **2^o** procèdent à d'autres adaptations et corrections des dispositions relatives aux cimetières.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 6

(art. L. 407, L. 410 et L. 414 du code électoral)

Coordinations en matière électorale

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 procède à deux coordinations au sein du code électoral afin de tenir compte d'une modification mise en œuvre par le projet de loi organique :

– en premier lieu, il tire les conséquences, aux articles L. 407, L. 410 et L. 414, de la création, en 2011, d'une circonscription électorale unique en remplacement des six circonscriptions qui existaient auparavant ⁽¹⁾ (**1^o, 2^o et 3^o**) ;

– en second lieu, en conséquence de la suppression, par l'article 12 du projet de loi organique, de toute élection partielle au bénéfice d'un renouvellement intégral de

(1) Dans un souci de plus grande stabilité gouvernementale, la loi organique du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a instauré une circonscription électorale unique afin de donner toute son effectivité à l'attribution de la prime majoritaire au parti arrivé en tête et renforcer l'unité politique de la Polynésie.

l'assemblée de la Polynésie française lorsqu'un tiers des sièges est devenu vacant ou en cas d'annulation des opérations électorales, il abroge le V de l'article L. 414 adaptant les règles de la campagne audiovisuelle aux élections partielles (3°).

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

*
* *

Article 7

Clarification du statut des agents non fonctionnaires de l'administration

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 7 confère un statut de droit public aux agents non fonctionnaires de l'administration afin de surmonter des difficultés d'application.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française, aux dispositions desquelles ces agents sont actuellement soumis, n'a pas fait l'objet de modification récemment.

➤ **Modifications apportées au Sénat**

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de son rapporteur. Il n'a pas fait l'objet de modification en séance.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

Sur les 11 000 agents de l'État qui travaillent en Polynésie française, 3 000 sont des contractuels ; parmi eux, 673 sont des **agents non fonctionnaires de**

l'administration, recrutés localement. Près de 200 d'entre eux travaillent au service des forces armées présentes sur place.

Ainsi que l'a confirmé le Conseil d'État saisi d'une demande d'avis sur cette question, ces agents sont des **contractuels de droit privé** ⁽¹⁾, relevant des dispositions de la loi du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française. En pratique, ils sont régis par des conventions collectives de droit local, à titre principal, depuis 1968, par une convention collective inter-services ⁽²⁾ réglant notamment le déroulement de leur carrière.

Pour l'assemblée de la Polynésie française, cette situation est source de contentieux et de difficultés pour recruter certains agents non titulaires dans les services de l'État. Contraire à la jurisprudence *Berkani* ⁽³⁾, elle « *complexifie la gestion des ressources humaines de l'État* » en soumettant ces agents à des règles spécifiques anciennes et « *crée une insécurité juridique au détriment des agents et de l'évolution de leur carrière* », d'après le rapporteur du Sénat ⁽⁴⁾.

2. Le dispositif proposé

Afin de remédier à ces difficultés et répondre à la demande de l'assemblée de la Polynésie française, le présent article, adopté par la commission des Lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, tend à **reconnaître un statut de droit public aux agents non fonctionnaires de l'administration en Polynésie française**, à compter du 1^{er} janvier 2021.

Entendus par votre rapporteur, les représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ont indiqué que ce délai permettrait à l'État de recenser, d'homogénéiser et de revoir l'ensemble des règles qui s'appliquent aujourd'hui à ces agents.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

(1) Conseil d'État, *avis n° 357533, 12 novembre 2012*.

(2) *Convention collective de travail des agents non fonctionnaires de l'administration de la Polynésie française du 10 mai 1968*.

(3) Tribunal des conflits, 25 mars 1996, *Berkani*, n° 03000 : par cet arrêt, le Tribunal des conflits a défini le principe selon lequel « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi ».

(4) *Rapport (n° 292, session ordinaire de 2018-2019) précité, p.157*.

Article 8

(art. 69-8-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Financement de l'aide juridictionnelle en matière foncière

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 8 du projet de loi régularise la situation du bureau des avocats de la direction des affaires foncières de la Polynésie française vis-à-vis des règles légales de financement de l'aide juridictionnelle. Il opère une coordination avec l'article 5 *ter* du projet de loi organique.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère une compétence exclusive à l'État en matière d'aide juridictionnelle.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du Gouvernement. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 67 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que « *le financement de l'aide juridictionnelle [...] est assuré par l'État* ». Cette disposition ordinaire est compatible avec l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui confère une **compétence exclusive à l'État en matière d'aide juridictionnelle**.

Or, la direction des affaires foncières de la Polynésie française comprend un **bureau des avocats** composé de **professionnels salariés par la collectivité** pour accompagner les demandeurs justifiant de faibles ressources dans les contentieux de nature foncière ⁽¹⁾.

(1) La question foncière en Polynésie française est décrite dans le commentaire de l'article 5 *ter* du projet de loi organique.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 5 *ter* du projet de loi organique permet à la Polynésie française de fixer des règles relatives à l'aide juridictionnelle en matière foncière et d'employer des avocats salariés pour assister et représenter en justice les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière.

La commission des Lois du Sénat a adopté un **amendement de coordination du Gouvernement**, qui est à l'origine du présent article. Celui-ci crée, au sein de la loi du 10 juillet 1991 précitée, un nouvel article 69-9 qui met sa rédaction en accord avec les nouvelles dispositions organiques, de sorte que « *la Polynésie française [puisse] participer au financement de l'aide juridictionnelle en matière foncière par la prise en charge de la rémunération des avocats qu'elle emploie* ».

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification en séance publique**.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 9

Conditions de l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 du projet de loi édicte des conditions dérogatoires pour l'application en Polynésie française des règles nationales prévoyant l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Le droit national

Au décès d'une personne, l'actif successoral est placé en indivision entre ses héritiers⁽¹⁾. Les biens ont vocation à faire l'objet d'un **partage** entre les indivisaires. Les modalités du partage sont laissées à la discrétion des héritiers en cas d'accord amiable, et à la décision du juge civil dans l'hypothèse d'un litige. La loi dispose que « *l'égalité dans le partage est une égalité en valeur* » et que « *chaque copartageant reçoit des biens pour une valeur égale à celle de ses droits dans l'indivision* », le versement d'une soulte compensant le cas échéant une éventuelle inégalité de valeur⁽²⁾.

Toutefois, la loi peut conférer à une personne le **droit de se faire déclarer propriétaire exclusif d'un bien ou d'un ensemble de biens indivis**, à charge pour elle de désintéresser ceux qui avaient normalement vocation à participer au partage. Cette **attribution préférentielle** bénéficie notamment au **conjoint survivant** du défunt ou à **tout héritier copropriétaire** pour le recuei de la propriété ou du droit au bail du local qui lui sert effectivement d'habitation⁽³⁾.

Le bénéfice de cette disposition, qui s'étend également au mobilier garnissant le logement et au véhicule du défunt dès lors que celui-ci est nécessaire à la satisfaction des besoins de la vie courante, est soumis à la seule **condition de la résidence du bénéficiaire dans le local concerné** « *à l'époque du décès* ».

Les droits qui résultent de l'attribution préférentielle ne préjudicient pas aux **droits viagers d'habitation et d'usage** que le conjoint peut exercer – sauf volonté contraire du défunt – sur le logement qu'il occupait effectivement, à l'époque du décès, à titre d'habitation principale⁽⁴⁾.

(1) *L'indivision est la situation dans laquelle se trouvent des biens sur lesquels s'exercent des droits de même nature appartenant à plusieurs personnes. Elle est régie par le chapitre VII du titre I^{er} du livre III du code civil, intitulé « Du régime légal de l'indivision », comprenant les dispositions sur les actes relatifs aux biens indivis accomplis par les indivisaires, sur les actes autorisés en justice, sur les droits et obligations des indivisaires, sur le droit de poursuite des créanciers et l'indivision en usufruit. Quoiqu'une indivision puisse légalement perdurer à long terme, son issue normale consiste dans le partage entre les indivisaires, à l'amiable en cas d'unanimité et par décision judiciaire dans le cas contraire.*

(2) Article 826 du code civil.

(3) 1^o de l'article 831-2 du code civil.

(4) Article 764 du code civil.

Ces dispositions s'appliquent actuellement à l'ensemble du territoire national, y compris donc en Polynésie française.

b. Le droit applicable dans certaines collectivités d'outre-mer

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite **loi « Letchimy »**, a prévu un **dispositif dérogatoire** dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette exception avait été **étendue à la Polynésie française** lors de l'examen de la proposition de loi en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Mme Maina Sage, avant d'être supprimée en deuxième lecture afin que les mesures relatives à la Polynésie française puissent être regroupées au sein du présent projet de loi.

La loi « Letchimy » a pris en compte la **situation foncière particulière** des outre-mer, territoires dans lesquels des **successions en cascade** n'ont pas été réglées depuis des décennies et où des indivisions peuvent rassembler plusieurs centaines d'héritiers⁽¹⁾. Cette indisponibilité de la terre a des **conséquences sanitaires, politiques, économiques et fiscales très négatives** pour les populations et les collectivités territoriales. Dans une unanimité partagée de l'Assemblée nationale et du Sénat, le législateur a considéré que cet **intérêt général impérieux** commandait l'adoption de **mesures dérogatoires au droit commun**⁽²⁾.

En effet, la durée des indivisions dans les territoires concernés ne permet pas l'application de l'article 831-2 du code civil puisque celui-ci conditionne l'attribution préférentielle à la résidence dans le logement « *au moment du décès* ». Or, dans le règlement d'une succession ouverte de longue date, le décès a eu lieu plusieurs années voire plusieurs décennies auparavant : **la preuve de la résidence est matériellement impossible à apporter**.

L'article 4 de la loi « Letchimy », non codifié dans le code civil, permet au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire de demander au juge civil l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y a sa **résidence** « *par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande* ». Cette disposition est directement **inspirée du mécanisme de l'usucapion abrégée** qui octroie la propriété d'un bien au bout de dix ans d'une « *possession continue et non interrompue, paisible,*

(1) Rapport n° 547 de M. Serge LETCHIMY au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, première lecture, 10 janvier 2018.

(2) Le Conseil constitutionnel a jugé que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. n° 8).

publique, non équivoque, et à titre de propriétaire » par « celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble »⁽¹⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 9 du projet de loi est issu de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. Il **étend à la Polynésie française la condition alternative pour l'attribution préférentielle du logement** au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire prévue par la loi « Letchimy » pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il crée à cette fin une disposition **non codifiée**.

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification en séance publique**.

3. La position de la Commission

Considérant cette disposition en pleine cohérence avec la loi dite « Letchimy », et estimant nécessaire que le droit apporte une réponse adaptée à la situation foncière de la Polynésie française, la Commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Article 10

Retour à la famille du défunt des biens de famille, en l'absence de descendants de celui-ci

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 du projet de loi prévoit le retour à la famille du défunt dépourvu de descendance des biens de famille qu'il détenait en indivision avec celle-ci.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le partage des biens de famille retrouvés en nature dans la succession entre le conjoint survivant et les frères et sœurs du défunt a été institué par la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins, et modernisant diverses dispositions de droit successoral.

(1) Articles 2261 et 2272 du code civil. L'usucapion de droit commun exige une possession de trente ans mais dispense le demandeur de la condition de bonne foi.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

1. L'état du droit

a. Avant la loi du 3 décembre 2001

Le droit des successions défavorisait fortement le conjoint survivant qui, dans le code Napoléon, ne recueillait les biens du défunt qu'en l'absence d'héritiers jusqu'au douzième degré. Son sort ne pouvait être amélioré que par un régime matrimonial de communauté universelle⁽¹⁾, ou par des libéralités expressément consenties entre vifs ou à cause de mort⁽²⁾. À l'inverse, le conjoint survivant ne pouvait prétendre à aucun droit dans les successions *ab intestat*, c'est-à-dire sans testament.

À la fin du XX^e siècle, la situation avait peu évolué. En l'absence de testament, le conjoint survivant ne recueillait qu'une part d'usufruit. Celle-ci était limitée :

- au quart en présence de descendants du défunt ;
- à la moitié lorsque le défunt mourait sans descendance mais que lui survivait un **collatéral privilégié** (frère, sœur, neveu ou nièce).

Or, les successions *ab intestat* représentaient alors, selon les évaluations fournies par les notaires, environ 20 % des successions ouvertes à la suite du décès de l'un des deux époux, soit environ **44 000 conjoints survivant dont plus de 80 % sont des veuves**⁽³⁾.

Les évolutions sociologiques et économiques qui ont affecté la famille ont conduit le législateur à **redéfinir les équilibres successoraux** par la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral. Le rapporteur de la loi pour l'Assemblée nationale notait que « *les règles de dévolution successorale, en donnant priorité à la famille par le sang ne reflètent manifestement pas la **tendance au resserrement de la cellule familiale autour de l'enfant et du couple**. Comme cela a été souligné lors du 96^e congrès des notaires*

(1) Prévues à l'article 1526 du code civil, la communauté universelle élargit la communauté à la totalité des biens des époux. Au premier décès, la masse commune se partage par moitié sans reprise ni récompense.

(2) La libéralité est un acte entre vifs, couramment appelé « donation », ou une disposition testamentaire par laquelle une personne transfère au profit d'une autre, dit "le légataire", un ou des biens dépendant de son patrimoine. La libéralité peut être consentie en pleine propriété, en nue-propriété ou en usufruit.

(3) La loi sur les droits du conjoint survivant : une loi équilibrée à l'efficacité reconnue, rapport d'information n° 476 (2010-2011) de MM. Dominique de LEGGE et Jacques MÉZARD fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 27 avril 2011.

consacré au patrimoine au XXI^e siècle, le souci de protéger le conjoint est devenu primordial »⁽¹⁾. Quant au rapporteur du Sénat, il constatait le même approfondissement du « *noyau conjugal, la famille "nucléaire" prenant le pas sur la famille élargie. Le conjoint n'est plus perçu comme l'étranger dont il faut se défier mais comme le co-fondateur de cette famille nucléaire. Le mariage n'est plus considéré comme une institution à des fins patrimoniales unissant deux familles mais comme la consécration de deux volontés individuelles de s'unir pour des raisons affectives* »⁽²⁾.

b. Le régime institué par la loi du 3 décembre 2001

Dans l'objectif que « **le ménage prime le lignage** », et que les droits nés de l'alliance augmentent au détriment de ceux issus de la parenté, la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins, et modernisant diverses dispositions de droit successoral, a **amélioré le sort du conjoint survivant**. Il bénéficie d'un **droit au logement temporaire**⁽³⁾ et d'un **droit viager au logement**⁽⁴⁾. Il est également **héritier réservataire en l'absence de descendants**, c'est-à-dire que le défunt ne peut, même par testament, priver son conjoint du quart de la succession⁽⁵⁾.

Enfin et surtout, les **droits légaux du conjoint survivant** ont été portés à la moitié de la succession si les deux parents du défunt sont en vie⁽⁶⁾, aux trois quarts si un seul des parents demeure⁽⁷⁾ et à la totalité si tous deux sont décédés. **Le conjoint survivant prime donc les frères et sœurs du défunt** qui, en sa présence, n'ont plus de droit dans la succession. Toutefois, afin d'assurer la conservation des biens de famille, le législateur a créé à l'article 757-3 du code civil un **droit de retour portant en faveur des collatéraux privilégiés sur la moitié des biens que le défunt a reçu à titre gratuit de ses ascendants**

(1) Rapport n° 2910 de M. Alain VIDALIES au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi relative aux droits du conjoint survivant, 1^{er} février 2001.

(2) Rapport n° 378 (2000-2001) de M. Nicolas ABOUT au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi relative aux droits du conjoint survivant, 13 juin 2001.

(3) Le droit au logement temporaire est un droit de jouissance gratuit et temporaire, pendant un an, du logement occupé par le couple et des meubles le garnissant. Dans le cas où le logement est loué, la succession acquitte les loyers (article 763 du code civil).

(4) L'article 764 du code civil accorde au conjoint survivant un droit viager d'habitation sur le logement et un droit d'usage sur le mobilier le garnissant. Ce droit s'exerce en diminution de la part de la succession revenant au conjoint. Cependant, aucune récompense à la succession n'est due si le droit viager d'habitation est supérieur dans son montant à la part successorale. Le droit peut être converti en rente viagère ou en capital. Il est subordonné à l'absence de volonté contraire du défunt exprimée dans un acte authentique.

(5) La loi du 3 décembre 2001 modulait ce droit en fonction de la présence d'enfants et des parents du défunt. La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a par suite supprimé la réserve des parents, leur concédant en contrepartie un droit de retour sur les biens que le défunt avait reçus d'eux par donation.

(6) Article 757-1 du code civil, alinéa premier.

(7) Article 757-1 du code civil, alinéa second.

prédécedés⁽¹⁾. Ce mécanisme provoque une **indivision entre le conjoint survivant et sa belle-famille**.

Le droit de retour légal institué au profit des collatéraux privilégiés en concours avec le conjoint survivant n'est **pas d'ordre public**. Il reste **possible de le neutraliser** par testament, par donation ou par le choix du régime matrimonial de communauté universelle pour assurer que le conjoint perçoive l'intégralité de la succession⁽²⁾. Par ailleurs, seuls les **biens transmis à titre gratuit** sont soumis au droit de retour légal à condition de **se retrouver en nature dans la succession**⁽³⁾. « *Il s'agira de maisons, de terres, d'usines, de meubles de prix, d'objets d'art, mais non de sommes d'argent* »⁽⁴⁾.

Le droit de retour légal à la fratrie constitue une transmission de patrimoine qu'une instruction administrative du 7 avril 2003 a assujetti aux droits de mutation à titre gratuit entre frères et sœurs⁽⁵⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 10 du projet de loi est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de **deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi**. **Non codifié**, il institue, en Polynésie française seulement, **un droit de retour** au bénéfice des collatéraux privilégiés **de la totalité des biens de famille que le défunt détenait en indivision avec ses collatéraux ou ascendants**, à condition que lesdits collatéraux soient eux-mêmes descendants du ou des parents prédécédés à l'origine de la transmission.

Cet article transcrit dans la loi une proposition présentée par la délégation sénatoriale aux outre-mer⁽⁶⁾. Selon ce rapport, « *le droit de retour à hauteur de moitié au profit des collatéraux privilégiés prévu à l'article 757-3 du code civil, paraît inadapté. En l'absence de postérité et d'ascendants privilégiés, le conjoint survivant reçoit toute la succession sauf la moitié des biens de famille qui revient*

(1) Initialement limité aux biens transmis par les père et mère, le droit de retour a été étendu aux biens issus des aïeux par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

(2) « Ce droit de retour constitue une succession particulière, distincte de la succession légale, dont l'effet est de soustraire la portion des biens qui y sont soumis de la masse de calcul des droits du conjoint survivant. L'application de ce droit de retour peut être évitée par la renonciation des frères et sœurs auquel il bénéficie ou lorsque le défunt a disposé entre vifs ou à cause de mort des biens qui en font l'objet, de telle sorte que l'existence de dispositions testamentaires contraires, notamment un legs universel au profit du conjoint survivant, peut faire échec à son application » (réponse à la question parlementaire n° 85443 de M. Serge POIGNANT publiée au Journal officiel du 13 février 2007).

(3) Le droit au retour ne s'applique donc pas aux biens issus d'une cession à titre onéreux, ni au produit de la vente d'un bien de famille transmis à titre gratuit.

(4) Pierre Catala, JurisClasseur Civil, « Fasc. 10 : Successions – Droits du conjoint successible – Nature. Montant. Exercice », 18 septembre 2015, par. n° 97. La notion de « bien de famille » n'est pas définie par la loi, sinon par le fait que le bien ait été transmis par les ascendants.

(5) Soit, après un abattement de 15 932 euros, une taxation à hauteur de 35 % jusqu'à 24 430 euros et à hauteur de 45 % à compter de cette somme.

(6) Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, rapport d'information n° 721 (2015-2016) de MM. Thani MOHAMED SOILIH, Mathieu DARNAUD et Robert LAUFOAULU au nom de la délégation sénatoriale à l'Outre-mer, 23 juin 2016.

à la fratrie. Cette disposition ouvre une indivision sur le patrimoine ancestral avec des tiers à la famille, pas uniquement le conjoint survivant mais surtout, cas fréquent, ses enfants issus d'un second lit. Que des étrangers bénéficient de droits indivis sur la terre des ancêtres paraît inimaginable aux yeux de bon nombre de Polynésiens. [...] Ce type de solution ne fait qu'attiser l'incompréhension et le ressentiment dans la population vis-à-vis d'un droit français qui, aveugle à leurs préoccupations, leur paraît lointain et étranger. ».

L'article 10 entend cependant préserver la situation du conjoint survivant qui bénéficierait, jusqu'à son décès, d'un **usufruit sur la quote-part indivise du bien incluse dans la succession**, lorsqu'il occupait effectivement ce bien à titre d'habitation principale à l'époque du décès.

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification en séance publique**.

3. La position de la Commission

Comme l'ont souligné les magistrats de Papeete au cours de leur audition, l'article 10 du présent projet de loi organique s'inscrit dans une **orientation contraire** à l'évolution du droit commun depuis la loi du 3 décembre 2001. La protection accordée au conjoint survivant en l'absence de postérité du défunt est écornée au bénéfice de la préservation du patrimoine de la famille du *de cujus*.

Votre rapporteur estime néanmoins cette disposition dérogatoire **justifiée par la situation foncière de la Polynésie française et par l'intérêt général consistant à lutter contre la multiplication des indivisions successorales**.

Par ailleurs, le dispositif comporte des garanties notables :

– il reste possible d'empêcher le droit de retour aux collatéraux protégés par une **manifestation de la volonté du propriétaire** en faveur de son conjoint, que cette volonté s'exprime par une donation entre vif ou au moyen d'un testament ;

– le dispositif adopté par le Sénat ne concerne que les biens d'ores et déjà « *en indivision avec les collatéraux ou ascendants du défunt* », non ceux dont le défunt disposait pleinement de la propriété ;

– enfin, considérant que l'intérêt général s'attache à la lutte contre l'indivision foncière, la Commission a adopté un **amendement du rapporteur** précisant que le droit de retour intégral aux collatéraux ne s'applique qu'aux biens immobiliers. Le droit commun continuera à régir la transmission des bijoux, œuvres d'art et autres valeurs mobilières pour lesquels une indivision ne provoque pas de difficultés pour l'ensemble de la société.

La Commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

*

* *

Article 11

**Attribution en nature ou en valeur de sa part à l'héritier omis,
sans remise en cause du partage intervenu**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 du projet de loi empêche un héritier omis à l'occasion d'un partage judiciaire de remettre en cause la décision de justice.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Le droit national

Le partage de la masse successorale correspond à la sortie de l'indivision et à l'attribution de sa part à chacun des héritiers, en valeur ou en nature. Le code civil énonce toutefois les cas dans lesquels une annulation du partage peut être sollicitée en justice :

– pour cause de **violence**, de **dol**, ou d'**erreur** si celle-ci a porté sur l'existence ou la quotité des droits des copartageants ou sur la propriété des biens compris dans la masse partageable ⁽¹⁾ ;

(1) Article 887 du code civil.

– en cas d'**omission d'un des héritiers**, c'est-à-dire si l'une des personnes appelées à recueillir une part de la succession n'a pas été servie ⁽¹⁾, que cette omission ait un caractère délibéré ⁽²⁾ ou non.

Dans ce dernier cas, la loi permet cependant à l'héritier omis de demander à recevoir sa part, en nature ou en valeur, **sans annulation du partage** ⁽³⁾. Cette disposition présente l'intérêt de préserver le règlement de la succession en dépit de son caractère imparfait, et d'indemniser l'héritier omis sans procéder à un nouveau partage – probablement judiciaire.

b. Le droit applicable dans certaines collectivités d'outre-mer

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite **loi « Letchimy »**, a prévu un **dispositif dérogatoire** dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette exception, introduite au bénéfice de la Polynésie française dans la proposition de loi en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Mme Maina Sage, avait été supprimée en deuxième lecture afin que les mesures relatives à la Polynésie française puissent être regroupées au sein du présent projet de loi.

La loi « Letchimy » a pris en compte la **situation foncière particulière** des outre-mer, territoires dans lesquels des **successions en cascade** n'ont pas été réglées depuis des décennies et où des indivisions peuvent rassembler plusieurs centaines d'héritiers ⁽⁴⁾. Cette indisponibilité de la terre a des **conséquences sanitaires, politiques, économiques et fiscales très négatives** pour les populations et les collectivités territoriales. Dans une unanimité partagée de l'Assemblée nationale et du Sénat, le législateur a considéré que cet **intérêt général impérieux** commandait l'adoption de **mesures dérogatoires au droit commun** ⁽⁵⁾.

(1) Article 887-1, alinéa premier, du code civil.

(2) *L'omission volontaire est constitutive d'un recel successoral soumis aux sanctions prévues à l'article 778 du code civil* : « Sans préjudice de dommages et intérêts, l'héritier qui a recelé des biens ou des droits d'une succession ou dissimulé l'existence d'un cohéritier est réputé accepter purement et simplement la succession, nonobstant toute renonciation ou acceptation à concurrence de l'actif net, sans pouvoir prétendre à aucune part dans les biens ou les droits détournés ou recelés. Les droits revenant à l'héritier dissimulé et qui ont ou auraient pu augmenter ceux de l'auteur de la dissimulation sont réputés avoir été recelés par ce dernier. Lorsque le recel a porté sur une donation rapportable ou réductible, l'héritier doit le rapport ou la réduction de cette donation sans pouvoir y prétendre à aucune part. L'héritier receleur est tenu de rendre tous les fruits et revenus produits par les biens recelés dont il a eu la jouissance depuis l'ouverture de la succession. »

(3) Article 887-1, alinéa 2, du code civil.

(4) *Rapport n° 547 de M. Serge LETCHIMY au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, première lecture, 10 janvier 2018.*

(5) *Le Conseil constitutionnel a jugé que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons. n° 8).*

Le choix laissé à l'héritier omis de réclamer, ou non, l'annulation du partage aux termes de l'article 887-1 du code civil apparaît peu pertinent dans le contexte ultramarin dans la mesure où il crée une **insécurité juridique** pour les indivisaires entrés en possession de leurs biens alors même que le partage définitif venait conclure une succession ouverte depuis des décennies. Par ailleurs, dans les départements régis par le droit commun, les successions impliquent un faible nombre d'héritiers et sont rapidement réglées, de sorte que l'omission de bonne foi est très improbable. À l'inverse, dans une **situation ultra-marine caractérisée par des successions en cascade qui impliquent des indivisions réunissant des centaines de personnes sur plusieurs décennies, le risque de ne pas avoir connaissance de l'existence d'un héritier est nettement plus élevé.**

L'article 5 de la loi « Letchimy », non codifié dans le code civil, déroge par conséquent au droit commun. Lorsque l'omission d'un héritier a été commise de bonne foi, et que le partage judiciaire a déjà été soumis à la formalité de la publicité foncière ou exécuté par l'entrée en possession des lots, l'héritier omis ne peut que *« demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage »*. Cette disposition présente le double avantage de **préserver les intérêts de l'héritier omis**, qui est assuré de percevoir son dû, et de **garantir la sécurité juridique des partages exécutés au regard de l'enlisement de la situation foncière** outre-mer et des tensions sociales qu'il cause.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 11 du projet de loi est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de **deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi.**

Il étend à la Polynésie française l'impossibilité pour l'héritier omis de **bonne foi de solliciter l'annulation du partage** prévue par la loi « Letchimy » pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il crée à cet effet une **disposition non codifiée.**

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification en séance publique.**

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification.**

*

* *

Article 12

Dispositif dérogatoire temporaire de partage des bien indivis

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 12 du projet de loi favorise les sorties d'indivision en permettant le partage des biens immobiliers indivis à l'initiative d'une majorité qualifiée d'indivisaires quand le droit commun impose une unanimité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de M. Thani Mohamed Soilihi. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article en des termes identiques à ceux du Sénat.

1. L'état du droit

a. Le droit national

Le décès d'une personne n'entraîne pas le partage immédiat de ses biens entre ses héritiers. Le notaire en charge de la succession a besoin d'un délai pour établir la liste des personnes appelées à succéder et pour procéder au partage du patrimoine du défunt. Dans cet intervalle, le **chapitre 7 du titre I^{er} du code civil** place les biens concernés sous le **régime de l'indivision**. Les indivisaires exercent collectivement les droits de propriété sur les biens : chacun peut en jouir tant qu'il n'évince pas les autres, sauf à leur verser une indemnité en compensation⁽¹⁾. La loi impose le **consentement unanime des indivisaires** pour effectuer tout acte de disposition⁽²⁾.

(1) Article 815-9 du code civil.

(2) L'acte de disposition conduit à disposer de la propriété du bien au contraire d'un acte d'administration qui ne la remet pas en cause.

Conçu pour protéger les droits de chacun sur le patrimoine du défunt et pour éviter qu'un héritier ne s'en arroge d'autorité la meilleure part, l'indivision n'a **pas vocation à se prolonger**. L'article 815 du code civil précise que « *nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu'il n'y ait été sursis par jugement ou convention* ». La fin de l'indivision suppose une opération de partage de la masse successorale qui attribue à chaque héritier un lot dont il est le propriétaire exclusif :

– **par accord amiable unanime**, qui donne lieu à la vente d'un bien en particulier ou au partage de la succession entre différents lots ⁽¹⁾ ;

– **en cas de désaccord ou d'inertie, par jugement** du tribunal de grande instance du lieu d'ouverture de la succession ⁽²⁾. Cette **option est la moins favorable pour les héritiers** puisque les frais de justice, de notaire et d'avocat viennent grever la succession.

b. Des droits dérogoatoires

Des motivations d'intérêt général fondées sur des circonstances particulières ont conduit le législateur à adopter plusieurs dérogations au droit commun qui permettent à une majorité qualifiée d'indivisaires de procéder à des actes de disposition sur un bien indivis :

– la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 181-30 permettant que **les terres agricoles en indivision puissent être vendues par licitation à la majorité des deux tiers des droits indivis** en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte ;

– la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété permet **tout acte de disposition à l'initiative des indivisaires représentant au moins deux tiers des droits indivis** sur un immeuble situé en Corse, où l'absence de titres concernerait aujourd'hui le tiers des parcelles foncières ;

– la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite loi « Letchimy », édicte pour dix ans une dérogation permettant aux **détenteurs de plus de la moitié des droits indivis sur une succession de provoquer le partage ou la vente**. Elle s'applique aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

(1) *Les parties choisissent librement la forme et les modalités du partage, mais un acte notarié est nécessaire si des biens soumis à la publicité foncière sont compris dans l'indivision.*

(2) *Articles 840 à 842 du code civil.*

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'**article 12 du projet de loi** est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un **amendement de M. Thani Mohamed Soilihi**. Il **adapte à la Polynésie le dispositif** prévu par la loi « Letchimy » pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il crée à cet effet une **disposition non codifiée**.

Le dispositif adopté par le Sénat reprend un grand nombre d'éléments issus de la loi « Letchimy », mais en y apportant également quelques modifications adaptées au contexte polynésien :

– il a vocation à **s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2028 et aux seules successions ouvertes depuis plus de dix ans**, donc aux dossiers qui présentent des difficultés significatives et qui menacent de s'enliser ;

– il **concerne exclusivement les opérations de partage** et non les décisions de vente, en raison du fort attachement que la société polynésienne attache à la terre des ancêtres ;

– alors que la loi « Letchimy » permet l'action des indivisaires titulaires de la majorité absolue des droits indivis, le Sénat a retenu une **majorité qualifiée des deux tiers**, là encore en raison du rôle éminent que joue la terre dans la société polynésienne ;

– comme dans la loi « Letchimy », la dérogation **ne peut s'appliquer au local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ou si l'un des indivisaires se trouve dans une situation de faiblesse protégée par la loi** ⁽¹⁾, sauf à obtenir l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

– le notaire chargé d'instrumenter effectue le **partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires**, dans les trois mois ⁽²⁾ suivant la notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, sa publication dans un journal d'annonces légales ainsi que sa publicité par voie d'affichage et sur un site internet ;

– en cas d'opposition des indivisaires minoritaires, le contentieux est porté devant le juge civil – le **tribunal foncier de la Polynésie française**.

Le rapporteur du Sénat a souligné que, si le **droit de propriété** était garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, **le législateur peut lui apporter des limites « justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »**. La situation très particulière de la Polynésie française en matière foncière ⁽³⁾ constitue

(1) Personne faisant l'objet d'une mesure de protection ou indivisaire présumé absent.

(2) Le délai est porté à quatre mois si l'indivision concerne plus de dix personnes ou si l'un des indivisaires a son domicile à l'étranger.

(3) Voir notamment le commentaire sous l'article 5 ter du projet de loi organique.

« un motif d'intérêt général justifiant, dans son principe, la mise en place du régime dérogatoire de sortie d'indivision ». Quant à la proportionnalité du dispositif, elle paraît assurée par la notification du projet de partage par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, la large publicité de l'opération, l'exigence d'une majorité qualifiée, le contrôle du juge en cas d'opposition et l'application limitée dans le temps de ce dispositif dérogatoire ⁽¹⁾.

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification en séance publique**.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article **sans modification**.

*
* *

Article 13

Expérimentation d'un dispositif dérogatoire de partage par souches

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 13 du projet de loi autorise pour dix ans le partage judiciaire par souche dans le cadre d'une succession.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Aucune.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Cet article est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi, sous-amendés par le rapporteur. Il n'a fait l'objet d'aucun amendement en séance publique.

1. L'état du droit

L'article 827 du code civil prévoit que « *le partage de la masse [successorale] s'opère par tête. Toutefois, il se fait par souche quand il y a lieu à représentation. Une fois opéré le partage par souche, une répartition distincte est opérée, le cas échéant, entre les héritiers de chaque souche* ».

(1) Rapport n° 292 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD au nom de la commission des Lois, 6 février 2019.

Les modalités du partage successoral

À l'ouverture d'une succession, les héritiers sont classés par ordre puis par degré.

En l'absence de conjoint successible, l'article 734 du code civil distingue **quatre ordres** : le premier ordre des descendants, le deuxième ordre que forment les ascendants et les collatéraux privilégiés (père, mère, frères, sœurs, neveux, nièces), le troisième ordre des autres ascendants, le quatrième ordre des collatéraux ordinaires (oncles, tantes, cousins). Chacune de ces quatre catégories constitue un ordre d'héritiers qui exclut les suivants de la succession.

Lorsque plusieurs héritiers appartiennent au même ordre, ils sont classés en **degré**, c'est-à-dire en générations. L'article 744 du code civil ordonne que, dans chaque ordre, **l'héritier le plus proche exclut l'héritier plus éloigné en degré**. En cas d'égalité de degré, « *les héritiers succèdent par égale portion et par tête* ». Ainsi, une personne laissant deux enfants verra ceux-ci hériter à parts égales de son patrimoine.

Un mécanisme corrige la règle du degré : la **représentation**, « *fiction juridique qui a pour effet d'appeler à la succession les représentants aux droits du représenté* » au sens de l'article 751 du code civil. Elle permet aux descendants d'hériter de la part de succession qu'aurait recueillie leur auteur qui ne vient pas lui-même à la succession. Si un défunt a eu deux enfants dont l'un est prédécédé après avoir lui-même eu deux enfants, la règle normale voudrait que l'enfant survivant (1^{er} degré) évince les deux-petits enfants (2^e degré). Grâce à la représentation, les petits-enfants sont appelés à la succession de leur grand-parent en lieu et place de leur parent prédécédé. On n'effectue alors pas le partage par tête – ce qui donnerait un tiers de la succession pour chacun des trois héritiers et spolieurait l'enfant survivant –, mais **par souche** : il existe ici deux souches, correspondant aux deux enfants du défunt, qui reçoivent une moitié de la succession. Au sein de la souche dont l'enfant est prédécédé, le partage s'opère ensuite par tête entre les deux petits-enfants, qui reçoivent chacun un quart de la succession.

L'attribution de la part successorale se fait donc, en principe, par tête. Le partage par souche suppose une représentation au sens du droit civil des successions, c'est-à-dire l'impossibilité pour une personne qui aurait normalement dû être appelée à succéder de le faire.

Or, la Polynésie française connaît une situation très particulière. L'existence de successions en cascade s'étendant à des centaines de personnes et sur plusieurs décennies a conduit la **cour d'appel de Papeete** à forger une **jurisprudence originale faisant application du partage par souche** de façon à ce qu'un membre de chaque souche représente l'ensemble de celle-ci devant la juridiction qui opère alors un partage opposable à tous les héritiers⁽¹⁾. Cette construction jurisprudentielle est la seule qui permette de régler les contentieux en attente dès lors que les magistrats tiennent pour impossible d'attirer à l'audience la totalité des personnes concernées par la succession.

La Cour de cassation n'admet pas cette interprétation très large de la notion de représentation et casse systématiquement les arrêts qui en font application. Elle estime « *que la seule communauté d'intérêts ne saurait suffire à*

(1) Cour d'appel de Papeete (chambre civile), 17 novembre 2005.

caractériser la représentation et qu'un jugement ne peut créer de droits ni d'obligations en faveur ou à l'encontre de ceux qui n'ont été ni parties ni représentés dans la cause »⁽¹⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'**article 13 du projet de loi** est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de **deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi, sous-amendés par le rapporteur.**

Les membres de la commission des Lois ont constaté que la jurisprudence de la Cour de cassation était indéniablement rigoureuse, mais qu'elle **se heurtait à la réalité du territoire** unanimement constatée par tous les magistrats exerçant en Polynésie française. D'ailleurs, malgré la certitude d'une cassation, la cour d'appel de Papeete maintient son **interprétation prétorienne qui est aussi soutenue par la population**, comme en témoigne le faible nombre de pourvois.

Le Sénat avait déjà inscrit dans la loi une dérogation permettant à la Polynésie française de pratiquer le partage par souche à l'occasion de l'examen en première lecture de la proposition qui allait devenir la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite loi « Letchimy ». Elle avait été supprimée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale afin que les mesures relatives à la Polynésie française puissent être regroupées au sein du présent projet de loi et que le dispositif soit affiné.

Le rapporteur du Sénat a estimé que le dispositif était justifié par un motif d'intérêt général et qu'il était rédigé de manière à assurer sa constitutionnalité :

– le dispositif est **limité dans le temps** puisqu'il n'est applicable qu'aux demandes en partage introduites avant le 31 décembre 2028, dans une perspective de réduction du stock de successions en cours ;

– le partage par souche ne peut être effectué lorsque la masse partageable comprend des **biens immobiliers dépendant de plusieurs successions** et que ces biens, soit ne peuvent être facilement partagés ou attribués en nature compte tenu du **nombre important d'indivisaires**, soit ne peuvent être facilement partagés ou attribués par tête compte tenu de la **complexité manifeste à mettre en cause l'ensemble des indivisaires** dans un délai et à un coût raisonnables ;

– le partage est réalisé par le juge, qui veille au respect de la procédure et des droits de tous les indivisaires ;

(1) Cass. 2^e civ, 13 septembre 2007, n° 06-15.646. En l'espèce, la cour d'appel avait opéré un partage par souche attribuant certains terrains de la succession à une première souche et d'autres à une seconde souche. Or, une héritière, qui n'était pas partie à l'instance, occupait en tant qu'indivisaire une parcelle que le jugement attribuait à l'autre souche et se trouvait en conséquence menacée d'expulsion. La Cour de cassation casse l'arrêt d'appel au motif que le partage accepté au nom de la souche par son représentant ne pouvait valablement engager la requérante.

– des mesures de **publicité collective et d’information individuelle** dans un délai d’un an permettent à toute personne intéressée au partage de se manifester ;

– le jugement est inopposable s’il apparaît que la défaillance d’un héritier n’est pas de son fait ou qu’elle est due à une **omission volontaire** du requérant.

Cet article n’a fait l’objet d’**aucune modification en séance publique**.

3. La position de la Commission

Considérant que cette disposition répond de façon adéquate aux difficultés rencontrées par les juridictions civiles dans l’accomplissement des partages judiciaires, la Commission l’a adoptée **sans modification**.

*

* *

Article 14

Intelligibilité et accessibilité du droit national applicable en Polynésie française

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 14 du projet de loi sollicite du Gouvernement un rapport sur l’intelligibilité et l’accessibilité du droit national applicable en Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l’adoption par la commission des Lois du Sénat d’un amendement du rapporteur. Il n’a fait l’objet d’aucun amendement en séance publique.

1. L’état du droit

L’article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités qu’il régit détermine « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ». Ces collectivités sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n’y sont

applicables que sur mention expresse. Il en va ainsi de la Polynésie française⁽¹⁾, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin⁽²⁾, de Saint-Pierre-et-Miquelon⁽³⁾ et des îles Wallis et Futuna⁽⁴⁾. La Nouvelle-Calédonie est également soumise au principe de spécialité législative, mais sur le fondement de l'article 77 de la Constitution⁽⁵⁾.

La compréhension du droit national applicable en Polynésie française suppose donc de rechercher les mentions expresses et d'y ajouter les dispositions applicables de plein droit⁽⁶⁾. En outre, il faut aussi intégrer les adaptations prévues par les différents codes.

Cette difficulté a été soulevée par l'assemblée de la Polynésie française : l'extension « *des textes législatifs et réglementaires de l'État méconnaît trop souvent l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit. En effet, les dispositifs d'extension sont rédigés de telle façon qu'il est impossible de comprendre quels sont les articles des lois et règlements qui sont applicables. [...] Le citoyen est obligé de procéder à de longues et périlleuses recherches sur le site de Légifrance pour tenter de lire et de comprendre le droit en vigueur* »⁽⁷⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 14 du projet de loi est issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement du rapporteur. Il prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport présentant les moyens juridiques et matériels à mettre en œuvre pour garantir l'intelligibilité et l'accessibilité du droit national applicable en Polynésie française. Ce rapport est transmis au président de la Polynésie française et au président de l'assemblée de la Polynésie française.

Cet article n'a fait l'objet d'aucune modification en séance publique.

(1) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(3) Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

(4) Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(5) Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(6) L'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispense de mention expresse les dispositions relatives aux pouvoirs publics constitutionnels de la République, à la défense nationale, au domaine public de l'État, à la nationalité et à l'état des personnes, aux statuts des agents publics de l'État, à la procédure administrative contentieuse ou encore à la lutte contre divers trafics et comportements pénalement répréhensibles.

(7) Rapport de M. Philippe SCHYLE et Mme Lana TETUANUI relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, novembre 2018.

3. La position de la Commission

La Commission considère, de façon constante, que l'Assemblée nationale ne doit pas déléguer au Gouvernement la fonction de contrôle qui lui est assignée par la Constitution.

En l'occurrence, il n'est pas question de nier la complexité du droit applicable aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution. Mais les légitimes interrogations quant à son intelligibilité pourront être appréhendées, notamment, par les délégations aux outre-mer des deux assemblées parlementaires.

La Commission a **supprimé** cet article.

*
* *

Article 15

Concession d'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 du projet de loi précise le cadre dans lequel l'État concède l'exploitation d'un aérodrome qui relève de sa compétence en Polynésie française.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le code de la commande publique est issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique. Il entre en vigueur le 1^{er} avril 2019.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement du Gouvernement avec l'avis favorable du rapporteur.

1. L'état du droit

L'article 30 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française autorise la collectivité à « *participer au capital des sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général* ».

L'article L. 6321-1 du code des transports dispose que « *l'exploitation des aérodromes relevant de la compétence de l'Etat peut être assurée en régie ou confiée à un tiers* ». Dans un régime juridique de concession, l'opérateur

économique concessionnaire est sélectionné selon les règles du code de la commande publique ⁽¹⁾.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'**article 15 du projet de loi** est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement du Gouvernement avec l'avis favorable du rapporteur.

Il prévoit que l'État peut décider, **à la suite d'une demande de la Polynésie française**, que le contrat de concession est attribué à une **société associant un opérateur économique qui dispose du pouvoir de direction et la Polynésie française** qui, en raison de ses compétences en matière de développement économique et touristique, a un intérêt tout particulier à la gestion de ces aérodromes – notamment l'aéroport de Tahiti-Faa'a **(I)** ⁽²⁾. La société de projet est constituée **à titre exclusif et pour une durée limitée** aux fins de conclure et d'assurer l'exécution du contrat de concession. Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat de concession **(II)**.

Les statuts de la société fixent le nombre de sièges d'administrateur ou de membres du conseil de surveillance attribués à la Polynésie française. L'opérateur économique détient dans la société une part majoritaire du capital et des droits de vote ainsi que la direction générale de la société **(III)**.

3. La position de la Commission

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a apporté à cet article des **modifications de nature rédactionnelle**.

*

* *

(1) Articles L. 3121-1 à L. 3126-3 du code de la commande publique. Ces dispositions relatives aux contrats de concession conclus par l'État seront applicables en Polynésie française dans les conditions définies par les articles L. 3361-1 et suivants dudit code une fois celui-ci entré pleinement en vigueur, le 1^{er} avril 2019.

(2) L'ensemble des conditions imposées au concessionnaire sont précisées dans les documents de la consultation mentionnés à l'article L. 3122-4 du code de la commande publique.

Article 16

Rapport sur le placement des fonds libres de la Polynésie française

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 16 du projet de loi sollicite du Gouvernement un rapport sur le placement des fonds libres de la Polynésie française et de ses établissements publics autrement qu'auprès du Trésor.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Cet article est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement de Mme Lana Tetuanui en dépit de l'opposition du Gouvernement, le rapporteur s'en remettant à la sagesse du Sénat.

1. L'état du droit

L'article 26 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) – qui s'inspire des dispositions antérieures de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances – pose le **principe de l'unité de trésorerie ou de caisse** obligeant les collectivités territoriales et leurs établissements publics à déposer leurs disponibilités auprès du Trésor. Mais si l'ordonnance organique permettait qu'une « *dérogation admise par le ministre des finances* » vienne lever cette exigence, la LOLF exige une disposition expresse d'une loi de finances. Comme l'écrivait alors le rapporteur de l'Assemblée nationale, « *de telles dérogations sont, en effet, susceptibles d'affecter de façon significative le montant des ressources de trésorerie de l'État et il appartient naturellement à la loi de finances d'en encadrer la mise en œuvre* »⁽¹⁾.

Le principe de l'unité de trésorerie permet d'éviter la dispersion des fonds publics au sein d'une multitude de caisses. Il offre aussi à l'État la **possibilité d'utiliser les dépôts pour son propre compte** dès lors que les sommes déposées au Trésor ne produisent pas d'intérêts. Les collectivités disposent cependant de contreparties : avances mensuelles sous forme de douzièmes sur les sommes à recouvrer au titre des taxes et imposition perçues par voie de rôles, avances exceptionnelles à titre gracieux face à d'éventuelles difficultés de trésorerie. La

(1) Rapport n° 2908 de M. Didier MIGAUD au nom de la commission des Finances sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, 31 janvier 2001.

Polynésie française, fiscalement autonome, ne bénéficie cependant pas de ces avantages.

2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'**article 16 du projet de loi** est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement de Mme Lana Tetuanui en dépit de l'opposition du Gouvernement, le rapporteur s'en remettant à la sagesse du Sénat.

Il prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur les conditions dans lesquelles la Polynésie française et ses établissements publics pourraient placer leurs fonds libres autrement qu'en valeur d'État ou garanties par l'État. Ce rapport est transmis au président de la Polynésie française et au président de l'assemblée de la Polynésie française.

3. La position de la Commission

La Commission considère, de façon constante, que l'Assemblée nationale ne doit pas déléguer au Gouvernement la fonction de contrôle qui lui est assignée par la Constitution.

En l'occurrence, les légitimes interrogations quant à l'application à la Polynésie française du principe d'unicité de caisse contenu dans la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances pourront être utilement appréhendées par les commissions des Finances des deux assemblées parlementaires.

La Commission a **supprimé** cet article.

AUDITION DE MME ANNICK GIRARDIN, MINISTRE DES OUTRE-MER

Réunion du mardi 12 mars 2019 à 16 heures 15

La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République auditionne Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, sur les projets de loi organique et ordinaire, adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696).

Lien vidéo :

<http://assnat.fr/NE9Z0s>

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous nous réunissons cet après-midi pour entendre Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, que je remercie de sa présence, sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et sur le projet de loi ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, dont la commission des Lois a été saisie.

M. Guillaume Vuilletet a été nommé rapporteur de ces deux textes, qui ont été adoptés par le Sénat et seront examinés par notre commission à la fin du mois de mars avant d'être discutés en séance publique en avril.

Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer. Le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs au statut d'autonomie de la Polynésie française, dont l'élaboration a été partagée avec les élus de Polynésie, résultent d'un engagement fort de l'État. Comme je l'ai indiqué lors de leur examen au Sénat, ces textes sont le pendant législatif de l'accord de l'Élysée signé le 17 mars 2017, qui a marqué le renouveau des relations entre l'État et la Polynésie française. Cet accord a pour pierre angulaire la reconnaissance du fait nucléaire et de ses conséquences. Outre sa portée symbolique, car c'est un signal fort que la nation adresse à la Polynésie française, cette reconnaissance s'accompagne de trois engagements.

En érigeant ceux-ci au rang de dispositions organiques, l'État les inscrit dans la durée. Le premier engagement concerne le dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Les échanges qui ont eu lieu au Sénat m'ont donné le sentiment qu'une information était nécessaire sur ce point. Aussi permettez-moi de rappeler en quelques mots qu'une profonde réforme du système d'indemnisation a été élaborée sous l'impulsion de la sénatrice de Polynésie française Mme Lana Tetuanui. Reprenant à son compte une grande partie, pour ne pas dire l'essentiel, des recommandations émises, dans un rapport remis au

Premier ministre, par une commission rassemblant parlementaires et experts, le Gouvernement a inscrit cette réforme dans le projet de loi de finances pour 2019. Ainsi, l'instruction des dossiers obéit désormais à une nouvelle méthodologie, leurs délais de dépôt pour les ayants droit ont été prolongés et le budget du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), présidé par M. Alain Christnacht, a été augmenté. En parallèle, l'État et le pays de Polynésie française consentent de nombreux efforts pour accompagner les victimes ou leurs ayants droit dans la constitution des dossiers. Les avancées sont donc réelles et concrètes.

Le deuxième engagement concerne la sécurité des atolls touchés par les essais nucléaires ; là encore, il s'agit d'un engagement sur le temps long. L'État, je le rappelle, vient d'investir 100 millions d'euros dans le programme Telsite 2, inauguré en juin 2018, pour surveiller en permanence la stabilité de la couronne corallienne, qui suscitait l'inquiétude des élus polynésiens.

Enfin, le troisième engagement concerne la reconversion économique de la Polynésie française. De nombreux outils financiers visent ainsi à accompagner les projets locaux et à en faire émerger de nouveaux. Ce soutien au développement local – que j'espère, du reste, pouvoir traduire dans un contrat de convergence et de transformation – s'inscrit, lui aussi, dans la durée.

Mais les projets de loi qui vous sont soumis portent également sur d'autres thématiques. Ils visent notamment à toiletter le statut du territoire, afin que la Polynésie française bénéficie d'institutions stables et de politiques publiques efficaces, et à apporter des réponses adaptées à des enjeux locaux. En cela, ils sont une belle illustration de la différenciation voulue par le Président de la République, qui doit trouver à s'exprimer outre-mer plus qu'ailleurs.

J'en veux pour preuve les dispositions organiques et ordinaires qui résultent du travail de fond engagé depuis près d'un an pour répondre de manière concrète et adaptée aux enjeux fonciers. Le Parlement s'est depuis longtemps saisi de cette question essentielle pour le développement des outre-mer. La loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer comportait ainsi certaines avancées, complétées par la loi relative à la sortie de l'indivision successorale outre-mer, adoptée en 2018. Sous l'impulsion des élus, et en lien étroit avec la Chancellerie et le ministère des outre-mer, un dispositif particulier, adapté aux difficultés propres à la Polynésie française, a été élaboré.

J'en veux également pour preuve les avancées notables en matière d'intercommunalité rendues possibles par ces deux lois. En effet, en adaptant le cadre national aux réalités locales et à une répartition des compétences qui n'est pas identique à celle de la métropole, nous surmontons un blocage juridique qui, depuis longtemps, rend particulièrement difficile la constitution d'intercommunalités en Polynésie française.

Cette volonté commune d'adapter le droit aux réalités locales se traduit également par les dispositions prévues pour permettre au pays de créer des

sociétés publiques locales. Il fallait rendre cet outil opérant en Polynésie française ; des idées concrètes pour y parvenir ont été proposées. Il en va de même pour les autorités administratives indépendantes créées par le pays : il nous fallait entendre les attentes locales tout en préservant, bien entendu, les garanties d'indépendance indispensables à ces autorités – je crois que nous y sommes parvenus.

Les projets de loi qui vous sont soumis procèdent enfin, et c'est loin d'être négligeable, au toilettage de certaines dispositions et procédures institutionnelles afin de remédier à des malfaçons ou à des lourdeurs administratives. Dans la répartition des compétences entre l'État et le pays, certaines frontières étaient implicites. Le projet de loi organique met fin à ce silence en explicitant, par exemple, la compétence de l'État dans la gestion de son domaine privé ou celle du pays dans l'exploitation des terres rares. Par ailleurs, d'importantes malfaçons, concernant notamment les modalités de renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française, sont corrigées afin d'assurer la stabilité des institutions locales. D'autres corrections portent sur l'application du droit aux fonctionnaires et agents publics de l'État ou sur la rémunération des enseignants. Certaines dispositions améliorent également la rédaction du statut en matière de délégation de signature, de protection fonctionnelle et de prise en charge des frais de mission des élus de Polynésie française.

En marge du statut, les discussions préparatoires ont permis d'identifier une difficulté structurelle relative aux dotations du pays. La collectivité de Polynésie française est en effet apparue comme la seule collectivité de la République dont la principale dotation, votée en loi de finances, pouvait fluctuer en gestion. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de sécuriser et sanctuariser cette dotation en la faisant sortir du cadre budgétaire. Je vous confirme donc son engagement en la matière : dans le cadre du prochain projet de loi de finances, la dotation générale d'autonomie (DGA) sera transformée, à l'instar de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en un prélèvement sur recettes de l'État d'un montant identique, qui deviendra donc intouchable.

Ces textes s'inscrivent plus largement dans une relation dynamique entre l'État et la Polynésie française qu'il nous faut encourager et amplifier. Ils démontrent enfin, et c'est une réflexion qu'il nous faudra conduire collectivement pour l'avenir, que les statuts organiques des collectivités de l'article 74 de la Constitution doivent demeurer vivants et être régulièrement revus.

À l'heure où d'autres territoires caressent l'idée de bénéficier d'un statut organique – je pense en particulier à la Guyane –, nous devons interroger nos pratiques juridiques dans les territoires d'outre-mer. Les élus polynésiens, les acteurs économiques et les professions du droit considèrent assez unanimement que le droit applicable en Polynésie est d'une telle complexité qu'il n'est plus intelligible par le particulier ou le chef d'entreprise qui cherche à connaître et à faire valoir ses droits.

Les causes de cette complexité sont multiples. Le droit applicable en Polynésie est un véritable patchwork qu'il faut recomposer en permanence. Dans les semaines à venir, le Gouvernement lancera donc, sur ce thème, une mission dont les conclusions intéresseront au premier chef la Polynésie française mais seront également utiles, j'en suis certaine, à l'ensemble des outre-mer.

Je conclurai en rappelant que les projets de loi organique et ordinaire ont été adoptés à l'unanimité au Sénat, après de riches débats. Nous avons tous su travailler dans l'intérêt général et la volonté d'agir au bénéfice de la Polynésie française.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Ces deux projets de loi, organique et ordinaire, attendus depuis plusieurs années par la Polynésie française, marquent une évolution importante en assurant la nécessaire adaptation du statut de 2004. Ils permettent de renforcer la cohérence des trois éléments qui déterminent la place de la Polynésie au sein de notre République : il s'agit d'un « en même temps » qui lie l'identité polynésienne, son intégration dans l'ensemble institutionnel et sa légitime singularité au sein de celle-ci. C'est l'essence même de l'article 74 de notre Constitution, auquel est rattachée la collectivité de Polynésie Française et qui en garantit l'autonomie.

Ces textes s'inscrivent dans un double contexte. Il s'agit, en premier lieu, d'écrire une nouvelle page de l'histoire polynésienne au sein de la République en rénovant et en modernisant son fonctionnement institutionnel. Cette écriture commune et partagée doit nous permettre de conforter une nouvelle dynamique dans les relations entre la métropole et la Polynésie. Il s'agit, ensuite, d'apaiser et de stabiliser le débat public dans ce territoire, et d'en finir avec cette période d'incertitude durant laquelle les institutions ont connu de profondes remises en question.

Ces projets de loi, je l'ai dit, étaient attendus, en particulier parce qu'ils viennent concrétiser – d'aucuns diront couronner – un travail considérable de co-construction. Co-construction d'abord au sein même de la société polynésienne – mais je laisserai aux élus du territoire le soin de le décrire s'ils le souhaitent. Co-construction ensuite, entre le gouvernement territorial et le gouvernement de la République. Co-construction, enfin, grâce à un Parlement proactif et au rôle essentiel des élus du territoire polynésien.

Ainsi les textes que nous étudions ont d'ores et déjà fait l'objet de discussions approfondies en amont de leur examen par le Sénat. Je tiens, à cet égard, à saluer le travail de l'Assemblée de la Polynésie française : ses représentants se sont attachés à en définir les grands enjeux aux côtés du Gouvernement et, aujourd'hui, avec les parlementaires. Les deux textes, organique et ordinaire, que notre commission examinera à la fin du mois ont d'ores et déjà fait l'objet de nombreuses améliorations. Les débats qui se sont tenus au Sénat ont permis d'en nourrir la rédaction. Il en ressort un assez large consensus sur un nombre conséquent de dispositions. Le rôle des navettes parlementaires est

particulièrement bien illustré par l'examen de ce texte. C'est maintenant à l'Assemblée nationale de faire sa part du travail. L'analyse de certaines dispositions a en effet encore besoin d'être approfondie afin de parvenir à une rédaction qui permette d'atteindre l'ensemble des objectifs de ces textes – je ne doute pas que nos collègues polynésiens en particulier s'y emploieront.

Les premières auditions que j'ai pu mener témoignent de réactions positives. Les quelques aménagements, corrections et compléments que je pourrais vous soumettre lors de l'étude de ces textes en commission feront écho aux remarques que j'ai pu entendre lors de ces auditions.

J'en viens au contenu du projet de loi organique, qui nous offre avant tout l'occasion d'écrire une nouvelle page de la « dette nucléaire » française à l'égard de la Polynésie. Il s'agit non seulement de reconnaître le fait nucléaire, mais aussi d'en comprendre les conséquences à long terme, sur le plan sanitaire d'abord, sur le plan social ensuite, et sur le plan du développement du territoire enfin. Je souhaitais, madame la ministre, vous interroger sur les suites de ces dispositions, mais vous avez très largement répondu à ma question dans votre propos liminaire.

En ce qui concerne la répartition des compétences entre le pays, les communes polynésiennes et les intercommunalités, la géographie de la Polynésie française et les grandes étendues qui séparent chacune de ses îles soulèvent des problématiques particulières en matière de développement et de fourniture des services publics aux habitants de cette collectivité. Pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure les dispositions du projet de loi organique seront de nature à améliorer l'organisation de l'action administrative sur place et à accroître l'intercommunalité de projet, propice à une mutualisation des moyens, à la réalisation d'économies d'échelle et à l'amélioration des prestations fournies aux usagers ?

L'article 43 de la loi organique statutaire confie aux communes la compétence en matière de transports communaux, alors que les problématiques que j'évoquais rendent nécessaire l'intervention du pays ou appellent de sa part un rôle de coordination des initiatives locales. Dès lors, ne jugez-vous pas utile de préciser que la compétence communale s'exerce « *sans préjudice de la compétence exercée par la Polynésie française* » en matière de transports ?

Par ailleurs, je souhaiterais évoquer un élément du statut qui n'est pas modifié par le projet de loi organique mais qui pourrait soulever quelques problèmes de gouvernance. Il s'agit de l'article 86, qui fixe une double limite au nombre de collaborateurs de cabinet du président, du vice-président et des membres du gouvernement de la Polynésie. Cette exigence de rigueur, qui s'explique par un passé parfois un peu pittoresque, si elle doit être maintenue, peut sans doute être aménagée pour rendre à la Polynésie sa capacité de gérer ses institutions. En effet, la règle actuelle ne permet manifestement pas d'accompagner l'exécutif polynésien dans sa gestion de la collectivité. Le nombre de collaborateurs est faible – soixante-dix-huit – et la rémunération de ceux-ci trop

contrainte. De fait, sept personnes par cabinet, c'est peu. C'est même inférieur aux recommandations de la mission d'assistance des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales menée en 2010, qui préconisait que les cabinets soient composés de huit personnes. Le Gouvernement est-il disposé à engager une discussion sur ce thème ? Ne pourrait-on pas, par exemple, s'inspirer des règles qui prévalent en métropole ?

Passons maintenant au projet de loi ordinaire, qui prévoit un prélèvement sur recettes de l'État au profit de la Polynésie française. Il a en effet été proposé d'instituer une dotation unique sous forme d'un prélèvement sur recettes au sein de la loi complétant le statut afin que les garanties de stabilité et de pérennité affirmées devant les Polynésiens soient effectives et ne soient plus remises en cause par un simple article de la loi de finances. Quelle est votre appréciation de ce dispositif, madame la ministre ? Plus généralement, pouvez-vous nous rappeler comment s'articule la contribution de l'État au financement de la Polynésie française ?

Enfin, le foncier est un domaine dans lequel la commission sera particulièrement allante, dans la mesure où elle a suivi les débats sur la proposition de loi de M. Serge Letchimy, devenue la loi du 27 décembre 2018. Celle-ci avait pour objet, je le rappelle, d'adapter les règles de sortie des indivisions successorales pour permettre la libération d'une part importante du foncier ultramarin. Cependant, la singularité de la situation de la Polynésie, liée à la représentation par souche, avait conduit le législateur à exclure cette dernière de la proposition de loi. Le texte que nous examinerons vise à combler cette lacune. Sur ce point, je me bornerai à une seule question, qui concerne le retour intégral des biens de famille aux collatéraux d'un défunt quand le législateur national, en 2006, avait souhaité faire primer, comme on disait alors, « *le mariage sur le lignage* » en faisant du conjoint un héritier privilégié. Pouvez-vous nous rassurer sur la constitutionnalité du dispositif qui ne laisse au veuf ou à la veuve qu'un usufruit conditionnel sur la résidence principale, à condition que celle-ci soit bien possédée et non louée ?

Notre objectif général est d'aboutir à une rédaction qui offre la perspective d'un examen serein en commission mixte paritaire avec, si cela est possible, le vote conforme d'un nombre significatif d'articles. Même s'il ne s'agit pas d'un critère absolu, je veux souligner qu'une adoption rapide de ces textes serait bienvenue pour le développement du territoire. Leur nécessaire mise en application prochaine doit être prise en compte dans notre travail parlementaire.

En conclusion, je dirai que ces deux textes s'inscrivent dans une dynamique nouvelle entre l'État et la Polynésie française, dynamique qui a vocation, vous l'avez souligné madame la ministre, à se poursuivre avec l'engagement d'un travail portant renouvellement de la convention par laquelle l'État soutient le régime de solidarité de la Polynésie française, avec la volonté de conclure un plan de convergence dans la lignée de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer et de préparer le sommet France-Océanie qui doit se tenir à Papeete d'ici à la fin de l'année.

Enfin, il nous reste à relever un défi : voter ces textes à l'unanimité !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes prêts à relever tous les défis, à l'Assemblée nationale !

Mme Naïma Moutchou. Madame la ministre, pendant trente ans, entre 1966 et 1996, la France a réalisé des essais nucléaires en Polynésie française, sur les atolls de Mururoa et Fangataufa. Elle a pu acquérir ainsi la maîtrise du nucléaire militaire, très précieuse pour la nation, puisqu'en se dotant de l'arme de dissuasion ultime, celle-ci a assuré sa souveraineté politique et son indépendance stratégique. La France est néanmoins consciente des conditions réelles dans lesquelles elle a forgé sa puissance militaire. L'article 1^{er} du projet en loi organique en atteste, puisqu'il tend à reconnaître le rôle majeur joué par la Polynésie dans le développement de la politique de dissuasion nucléaire française. C'est un symbole très fort et très attendu, puisque cette disposition inscrit dans le marbre de loi la reconnaissance de notre dette éternelle envers les Polynésiens.

Mais ce n'est pas uniquement un symbole, car il est précisé que les conséquences de cette politique de défense doivent être prises en compte dans tous les secteurs de la société polynésienne. La France s'engage ainsi à assurer l'entretien et la surveillance des deux atolls concernés, à pérenniser la reconversion de l'économie du territoire à la suite de la cessation des essais nucléaires et à indemniser les personnes atteintes de maladies radio-induites consécutives à l'exposition aux rayonnements ionisants. En la matière, le groupe La République en Marche estime qu'une amélioration est nécessaire. En effet, en 2017, seulement 40 dossiers d'indemnisation ont été traités sur les 1 245 enregistrés. C'est trop peu : nous devons agir plus vite en faveur des victimes polynésiennes. Mais je sais, madame la ministre, que c'est le sens de votre action ; vous l'avez rappelé.

Pour conclure, je souhaiterais que vous nous précisiez quelles seront les mesures d'incitation concrètes en faveur de l'indemnisation qui seront mises en œuvre à la faveur de l'adoption de ce projet de loi.

Mme Maina Sage. En préambule, je souhaite revenir sur l'histoire de cette révision statutaire qui fait l'objet, depuis bientôt cinq ans, de vastes consultations et d'une réflexion menée en partenariat entre l'État et la Polynésie française. Dès 2014 – le statut avait alors dix ans –, M. Jean-Jacques Urvoas, qui présidait alors la commission des Lois, s'était rendu sur place dans le cadre d'une mission d'information afin d'analyser les pistes de révision. Je confirme donc les propos de la ministre et du rapporteur : ces projets de loi résultent d'un travail commun, d'un consensus local et national. Tant le conseil économique, social et culturel que les gouvernements successifs du territoire et l'assemblée de la Polynésie française se sont prononcés sur ce sujet et ont émis des avis pertinents, puisqu'un grand nombre des mesures proposées ont été soutenues par le Sénat. Mais tout est toujours perfectible : je souhaite que l'Assemblée nationale contribue à son tour à l'œuvre commune.

La loi organique s'inscrit, bien entendu, dans le cadre de la Constitution. Elle forme véritablement le socle de la relation des Polynésiens avec l'État. Elle est en quelque sorte notre « petite Constitution », dans la mesure où elle règle l'organisation de notre territoire, consacré depuis 2004 comme un pays d'outre-mer.

Pour connaître les coulisses de l'élaboration de ces textes, je puis garantir qu'ils ne surgissent pas de nulle part : chaque ministère, chaque service administratif a été consulté. Ils sont l'aboutissement de plusieurs années de réunions et d'arbitrages, au niveau local, entre les services et à l'intérieur des services, entre les ministères, avec les communes, avec l'État. Je tiens à rendre hommage à toutes les personnes qui ont œuvré à leur élaboration.

Vous l'avez dit, madame la ministre, le droit polynésien est complexe : il a été adapté dans presque tous les domaines. En effet, si l'État conserve les compétences régaliennes, la Polynésie française est compétente par principe, sous réserve des prérogatives dévolues par la loi statutaire à l'État et aux communes. Le territoire organise son fonctionnement fiscal et lève l'impôt. Ce sont bien les Polynésiens qui paient : il faut arrêter de croire qu'ils ne contribuent pas. Nous parlons ici d'un quasi autofinancement.

C'est donc un statut dit d'autonomie. Pour nous, ce qui compte, c'est l'autonomie économique, bien sûr – c'est ce vers quoi nous voulons tendre au maximum –, mais aussi l'autonomie politique, toujours dans le cadre d'un contrôle du bon fonctionnement des institutions polynésiennes.

Nous avons vécu une crise politique grave entre 2004 et 2013. Que les députés intéressés sachent que nous organiserons, dans les prochaines semaines, un rendez-vous d'envergure qui permettra de mieux comprendre l'histoire : le vice-président de la Polynésie française sera présent et nous recevrons une délégation de l'assemblée.

Nous revenons de loin. Sur le plan économique, nous avons su prendre nos responsabilités et redresser les comptes publics. Nous avons également réussi à sortir de la grave crise politique qui avait engendré le marasme économique. Nous y sommes parvenus grâce à un nouveau partenariat avec l'État, un partenariat responsable dans lequel chacun prend sa part. Comme vous le verrez, la plupart des contrats passés garantissent un financement partagé.

Les deux projets de loi sont l'aboutissement de tout cela. Le volet organique comporte une charge symbolique importante – je veux parler de ce qui touche à la question nucléaire. Nous aurons l'occasion, lors des débats, d'y revenir en détail. Je tiens à remercier d'ores et déjà tous ceux qui se sont exprimés. Nous serons attentifs car les dispositions ne sauraient être de pur affichage : le sujet est sensible pour les Polynésiens. C'est notre histoire commune – j'ose même dire notre passif commun ; il faut le solder pour avancer sereinement, ensemble, à l'avenir. Or, tout n'est pas terminé : comme cela a été dit, l'indemnisation des

victimes doit être améliorée. Il a fallu travailler pendant près de dix ans, entre 2010 et 2017, pour arriver enfin à un dispositif qui « tienne la route ». En outre, il faut veiller à la sécurisation des sites de Mururoa et Fangataufa, mais aussi surveiller l'ensemble de l'archipel car on n'a pas encore cerné les retombées environnementales – sans parler des bouleversements socio-économiques que l'on commence à mesurer depuis une dizaine d'années. Voilà pourquoi, pour nous, certains éléments de ce partenariat sont porteurs de la haute charge symbolique que j'évoquais, y compris les dotations : ce n'est pas seulement une question financière ; cela participe d'un ensemble. Il faut reconstruire une relation de confiance mutuelle. Vous comprenez bien qu'après ce qu'ils ont vécu, il n'est pas évident pour les Polynésiens, quelle que soit leur orientation politique, de renouer sereinement notre relation.

L'article 1^{er} du projet de loi organique est donc très important. Certains, peut-être, considéreront qu'il est insuffisant ou qu'on peut le retravailler. Je suis ouverte au débat, mais sachez que la rédaction proposée constitue d'ores et déjà une très grande avancée. Il est essentiel d'avoir pu inscrire la reconnaissance de la nation, d'avoir mis des mots sur des sujets pour nous fondamentaux, et de les avoir énumérés – car il y a la dimension sanitaire, la dimension environnementale, et d'autres encore dont il faudra parler.

Il y a aussi, dans les deux projets de loi, ce qui concerne le fonctionnement des institutions, notamment les relations avec les communes. Je ne m'y attarderai pas. Je vous l'ai dit à plusieurs reprises : la Polynésie française est un territoire isolé et éclaté sur une surface grande comme l'Europe, avec 118 îles dont plus de 70 sont habitées. Dans ces conditions, les communes ont un rôle majeur. Nous souhaitons leur donner la possibilité de se préparer à l'exercice de nouvelles compétences. C'est ce que propose le projet de loi organique, de même qu'il leur permet de faire usage d'outils tels que les sociétés publiques locales (SPL) et les sociétés d'économie mixte (SEM). Ces dispositifs sont très attendus ; ils vont faciliter la vie au quotidien, au bénéfice des citoyens – car c'est ce que nous visons en premier lieu.

Enfin – je m'arrêterai là mais les textes comportent une soixantaine d'articles ayant demandé cinq ans de travaux : je pourrais en parler longtemps –, un autre enjeu de taille était, selon moi, celui du foncier, particulièrement la sortie de l'indivision. Je vous avais annoncé, lors de la deuxième lecture de la proposition de loi de M. Serge Letchimy visant à sortir de l'indivision successorale, que nous renoncions aux dispositifs relatifs à la Polynésie en échange de l'engagement de Mmes les ministres des outre-mer et de la justice de résoudre le problème dans le véhicule législatif que nous examinons aujourd'hui. Je suis heureuse que nous y soyons arrivés. Je tiens à remercier la Chancellerie car nous voyons ainsi aboutir un long processus. Les six derniers mois ont été intenses : nous avons organisé des visioconférences avec l'ensemble des professions du droit. J'insiste d'ailleurs sur ce point : pour ce sujet non plus, rien ne s'est fait en catimini. Il y avait autour de la table les magistrats, les notaires, la direction des affaires foncières, le ministère, mais aussi les services de l'État. Il

me semble que c'est ce qu'il faut faire pour aboutir – et je considère que ces textes constituent un réel aboutissement.

Mme George Pau-Langevin. La discussion de ces textes est effectivement un moment important et, je dois le dire, un moment de satisfaction. Ils traduisent dans la loi un accord longuement négocié par le Gouvernement précédent et conclu par M. François Hollande en mars 2017 – à la grande satisfaction d'ailleurs du président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch. Cela marque une continuité dans les relations entre la Polynésie française et l'État qui me semble de très bon aloi.

Sur le plan symbolique, l'article 1^{er} est extrêmement important. Voilà des années que les Polynésiens parlent de la sortie des essais nucléaires, sachant ce que cette période leur a apporté – de la souffrance, tandis qu'elle était source de progrès pour l'État. Il était important que soit indiqués expressément dans un texte la reconnaissance de la France pour la construction de sa capacité de dissuasion nucléaire mais aussi, par ailleurs, l'engagement à réparer les conséquences des essais nucléaires. Cela va éviter les discussions pénibles et récurrentes avec le ministère de l'économie et des finances qui, très généralement, essaie de grignoter les dotations alors qu'elles possèdent une valeur symbolique importante.

Bien entendu, nous ferons quelques remarques. Je souhaite demander notamment à Mme la ministre ce qui est prévu précisément pour la dépollution des atolls. On en parle depuis longtemps et l'armée a engagé un certain nombre d'opérations, mais il faut que nous sachions si cela va s'accélérer. Le problème des métaux lourds, par exemple, doit être pris en compte.

Par ailleurs, les dispositions concernant le renforcement de la stabilité des institutions nous semblent répondre à des questions qui, là aussi, reviennent depuis des années. On le sait, il y a eu une forme d'instabilité sur les sujets institutionnels. C'est une très bonne chose que d'arriver à en sortir.

Enfin, tout ce qui concerne la sortie de l'indivision et la transposition à la Polynésie française de la « loi Letchimy » est également utile. En effet, dans tous les outre-mer, les problèmes d'indivision sont insolubles et détestables.

Nous aurons évidemment des remarques sur les deux textes mais je prends en compte ce qu'a dit Mme Sage : puisqu'ils ont été examinés dans leur totalité avec les principaux intéressés – c'est-à-dire les élus polynésiens – et qu'ils ont fait l'objet d'une concertation avec ces derniers, nous ne devons y toucher que d'une main tremblante. J'espère que nous parviendrons à un accord unanime.

M. Paul Molac. Il est toujours intéressant de voir les statuts différents liés à l'article 74 de la Constitution. Certains disent que la France est un État fédéral : il y a là de quoi le prouver. Je pense à la Nouvelle-Calédonie évidemment, mais aussi à d'autres territoires et, en définitive, un tel statut conviendrait très bien à un certain nombre de régions, y compris de métropole. (*Sourires.*) Oui, je pense en particulier à la Bretagne...

Pour en revenir à la question nucléaire, effectivement, nous avons fait un bon travail au cours de la précédente législature. Il y avait une chape de plomb sur le sujet. On refusait de reconnaître l'existence de victimes, originaires ou non de la Polynésie française : je me souviens de ces images de marins se baignant allègrement dans un lagon après un essai nucléaire, au mépris de tout principe de précaution. Nous avons donc avancé ; un certain nombre de victimes ont déjà été indemnisées.

Je me joins à la question de ma collègue du groupe La République en Marche concernant l'indemnisation. Il n'est pas toujours évident, pour les habitants de Polynésie française, de remplir les dossiers – y compris, pour certains, pour des raisons tenant à la maîtrise de la langue française. Il faut les accompagner pour qu'ils soient indemnisés comme ils le méritent.

Vous avez raison de souligner que le droit foncier des outre-mer est parfois sibyllin pour nous – les « métros », comme on nous appelle, ou encore les « zoreilles », je ne sais pas trop comment nous sommes désignés en Polynésie française. C'est vrai, effectivement, pour les questions liées à l'indivision. De ce point de vue, on pourrait compter la Corse au nombre des territoires et départements d'outre-mer car le problème s'y pose aussi. Je pense également à des phénomènes que nous avons connus autrefois, comme celui des « communs », c'est-à-dire de terres dont le propriétaire est un peuple, ce qu'il est difficile de prendre en compte dans le cadre de notre droit « classique ». C'est donc une bonne chose de mettre un peu d'ordre là-dedans.

Lors de l'examen de ces textes, je me référerai à nos collègues de Polynésie française – qu'il s'agisse de Mme Sage ou de M. Brotherson –, puisque leur avis sur ces questions compte énormément : je n'ai pas la prétention d'avoir une expertise suffisante en la matière. Le fait que Mme Sage ait particulièrement appuyé ce projet de statut m'encourage évidemment à le voter.

Mme Danièle Obono. Je voudrais saluer, au nom du groupe de La France insoumise, le travail effectué depuis plusieurs années en Polynésie française, sur le terrain avec les citoyens, les associations, les professionnels et les élus, mais aussi au Parlement. Ce travail a permis d'aboutir à ces textes dont nous mesurons l'importance symbolique mais aussi démocratique. C'est précisément sur ce point que je voulais intervenir : nous allons formuler un certain nombre de propositions, mais il s'agira essentiellement pour nous de vous interpeller. Beaucoup a déjà été fait et nous ne voulons pas détricoter cet ouvrage : nous nous y inscrivons d'une manière constructive. Toutefois, il nous semble important d'éclairer plusieurs points pour continuer le travail, car nos discussions ne sont pas un achèvement : elles ne sont qu'un point d'étape.

Je voudrais revenir sur un élément déjà évoqué par d'autres collègues, à savoir l'article 1^{er} du projet de loi organique, qui indique que « *la République reconnaît la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation* ». Sur le plan symbolique et historique, c'est important. Il nous semble toutefois que le terme

« contribution » ne rend compte de la réalité que de manière incomplète. On parle bien, sur une période d'une trentaine d'années, de 193 tirs nucléaires dont 46 essais dans l'atmosphère, avec un certain nombre de risques pour la santé des populations, sans oublier la destruction de l'écosystème des atolls de Mururoa et Fangataufa et la déstabilisation des modes de vie et du bien-être des populations découlant de la mise en danger de leurs moyens de subsistance. Je rappelle, à cet égard, que des rapports du Sénat et du ministère de la santé signalent une augmentation des maladies radio-induites en Polynésie française, tandis que les études du docteur Sueur laissent entendre que les essais nucléaires auront des répercussions sur plusieurs générations, y compris sur le plan génétique.

Il convient de tenir compte de l'importance des préjudices subis par les populations et l'environnement. La responsabilité historique doit être pleinement admise ; les conséquences de la faute commise doivent être pleinement assumées. À l'occasion de l'examen de ces deux textes, il nous semble que la reconnaissance et la réparation doivent englober toutes les dimensions – sociale, sanitaire, démocratique et écologique. Il a été question de la nécessité de faciliter et accélérer les procédures de réparation pour les personnes ayant besoin d'un suivi sanitaire et d'une indemnisation. Selon nous, s'il faut en effet reconnaître et réparer vis-à-vis de l'histoire, il importe également, eu égard aux enjeux de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique, d'agir pour l'avenir : les territoires et les populations polynésiens doivent être à la pointe avancée de la transition écologique, ce qui leur ouvrira aussi des perspectives de développement économique et social.

M. Robin Reda. Je n'ai pas la proximité technique et géographique de Mme Sage avec le sujet. Sans entrer dans le détail, je voudrais formuler une appréciation générale. On comprend que l'essentiel des dispositions est d'ordre technique et vient corriger ou améliorer, ici ou là, le fonctionnement des institutions polynésiennes. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'entrer dans ce détail pour rappeler qu'il faut permettre à l'État et à la Polynésie française de renouer une relation fondée sur la fierté. Pour ce faire, il faut considérer avec plus de dignité ce territoire qui a souffert des essais nucléaires. Nous devons le respecter, le valoriser et l'aider dans son développement et dans la conquête de son avenir. Au-delà des ajustements techniques, je retiens donc surtout le symbole relevé par l'ensemble de nos collègues.

Je voudrais aussi saluer le travail de nos collègues sénateurs : le Sénat, chambre des territoires, a joué un rôle important à la fin de cette concertation pour améliorer les textes et permettre leur vote à l'unanimité – je souhaite, à cet égard, qu'il nous ait montré la voie. Il a, par ailleurs, procédé à des ajouts importants – l'amélioration du fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie française et du conseil des ministres, l'explicitation du rôle des représentants de l'assemblée ou encore le rapport demandé sur le placement des fonds libres de la Polynésie française. L'examen de ces textes est aussi l'occasion de saluer l'engagement du Sénat, chambre qui sait écouter et être attentive à chaque particularité, si éloignée soit-elle. Je nous souhaite de nous inscrire dans une logique tout aussi territoriale

et proche des préoccupations de nos concitoyens, quand bien même ils vivent outre-mer. Bon courage pour l'examen de ce texte, madame la ministre !

Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer. Je répondrai d'abord aux questions de M. le rapporteur. En ce qui concerne le nombre des collaborateurs de cabinet, vous avez terminé votre propos en me demandant si j'étais ouverte au débat. Je le suis bien entendu, de même que sur tous les autres sujets. Cela dit, le tout est de savoir sur quelle question revenir ou pas, sachant que ces textes résultent d'un équilibre trouvé après plusieurs années d'échanges, sans oublier les travaux du Sénat. Je n'ai pas d'objection à débattre d'une question en particulier, notamment de celle-ci. Actuellement, le nombre des collaborateurs est limité à 3 % de la masse salariale. La modification du taux a été envisagée pendant les travaux. Il a été question de le porter à 4 % ou encore de modifier l'assiette. On a même évoqué la suppression de toute limite. Le Sénat a considéré que de tels amendements tombaient sous le coup de l'article 40 de la Constitution : le sujet n'est donc pas arrivé en discussion. Le Gouvernement ne proposera pas d'amendement en ce sens. Toutefois, je serai à l'écoute des débats au sein de la Commission et des différents groupes sur le sujet.

S'agissant de l'article 43 de la loi organique de 2004, tel qu'il résulte de la réécriture votée par le Sénat, il n'y a pas de modification des compétences en matière de transports publics. Il n'est donc pas nécessaire d'ajouter les mots « *sans préjudice de la compétence exercée par la Polynésie française* ».

En ce qui concerne la loi ordinaire, vous m'avez interrogée sur l'idée d'une dotation unique, dont il a effectivement été question. Actuellement, il y a trois dotations pour la Polynésie française. Il y a d'abord la dotation globale d'autonomie (DGA) de 90 millions d'euros. Il y a ensuite la dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française de 9 millions d'euros qui est versée au fonds intercommunal de péréquation (FIP) – le texte prévoit, à cet égard, que le FIP puisse recevoir des subventions à la fois de l'État et de la Polynésie française, ce qui permettra peut-être de financer ou cofinancer davantage de projets des communes. Le troisième instrument financier (3IF), enfin, dont le niveau peut effectivement évoluer, finance des projets d'investissement à hauteur de 72 millions d'euros.

Le financement repose donc, à l'heure actuelle, sur trois composantes répondant à des objectifs différents. Nous nous proposons effectivement de faire basculer la DGA en prélèvement sur recettes. Elle serait ainsi sanctuarisée, d'une certaine manière, et ne subirait plus, comme cela a pu se produire, des modifications liées à la diminution des crédits du ministère des outre-mer. En effet, il faut savoir que les trois fonds sont abondés entièrement à partir du budget de ce ministère ; c'est là une particularité de la Polynésie française. Les deux autres fonds, qui n'ont pas le même objet – ils visent plutôt à accompagner l'investissement et la réalisation de projets –, pourront fluctuer, hélas, comme tous les autres financements de l'État. C'est le jeu du vote du budget chaque année. Cela dépend aussi des politiques menées.

Concernant la conformité du dispositif à la Constitution, notamment pour les droits du conjoint survivant, nous aurons sans doute l'occasion d'en rediscuter, mais la solution retenue ici est effectivement différente de la « loi Letchimy » puisque, en Polynésie française, les biens de famille reviennent aux frères et aux sœurs. Le conjoint survivant ne s'en voit pas reconnaître l'usufruit. Cette spécificité juridique correspond à une demande forte du gouvernement de la Polynésie française, que nous avons acceptée. En l'état, cela ne me semble pas être un problème : on peut suivre les propositions qui ont été faites.

Le travail du Sénat a effectivement été très riche et consensuel, au point que certains ont pu anticiper un vote conforme de l'Assemblée nationale. Pour avoir été députée, je sais que c'est une frustration énorme : quand un texte arrive à l'Assemblée nationale, on a envie d'y travailler également. Je suivrai vos travaux. Sans toucher à l'équilibre général, il est possible d'améliorer des dispositifs particuliers. Les députés de la Polynésie française, notamment, vont défendre quelques demandes. Nous aurons sans doute des débats.

S'agissant de la reconnaissance de la place particulière de la Polynésie française dans la construction de la capacité de dissuasion nucléaire, laquelle a participé à la défense de la nation, il était effectivement important de la garantir. Ce sont en effet, madame Pau-Langevin, les suites de ce que l'on a appelé l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 – je l'ai d'ailleurs rappelé tout à l'heure. Il faut se féliciter de l'engagement du Président de la République de tenir les engagements de son prédécesseur – pour la Polynésie française comme pour la Guyane ou d'autres. Il y a là des engagements forts concernant l'indemnisation des victimes.

Le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a été réactivé. Il est vrai que les résultats ont été peu satisfaisants, comme en témoigne le nombre de dossiers traités : on relève une forte baisse en 2016 et 2017 et, pour 2018, on peut se satisfaire d'un retour à la normale avec 160 demandes. Les victimes indemnisées sont, quant à elles, peu nombreuses : dix-sept dans les années antérieures à 2015, six en 2015, trente-cinq en 2016 et soixante-trois en 2017. Ce sont des chiffres dont on ne saurait se satisfaire. C'est pour cela qu'un travail a été mené. Des propositions ont été faites et le budget a été largement augmenté pour être au niveau de notre responsabilité et faire en sorte, depuis l'année dernière, de mieux accompagner les demandeurs, d'instruire dans des délais plus courts et d'indemniser rapidement. Il est également intéressant de connaître le montant moyen de l'indemnisation. Avant 2015, il s'établissait à 84 000 euros par personne ; il a été de 41 500 euros en 2015, 42 800 euros en 2016 et 73 168 euros en 2017. Il est certes un peu tôt pour dire que tout va mieux, mais on peut d'ores et déjà se réjouir de la rapidité avec laquelle, dernièrement, les procédures ont été conduites. Des experts et des médecins se rendent sur place pour qu'un nombre plus important de dossiers soient traités et, surtout, pour rencontrer les gens.

Des engagements avaient été pris concernant la dépollution des atolls. L'État y consacre des moyens conséquents. Le processus a commencé en 2009 et

il a permis la déconstruction de 90 bâtiments à Hao. La dépollution des terres, quant à elle, a démarré en 2014. Les crédits mobilisés s'élèvent à 5 milliards de francs Pacifique, soit 45 millions d'euros. Nous devons définir avec le pays les modalités de l'intervention.

Le plus important reste d'informer régulièrement les populations de cet atoll, afin de les rassurer mais aussi de leur faire connaître les avancées. Je vous ferai parvenir des informations plus précises sur la dépollution d'ici quelques jours.

Madame Obono, vous évoquez la rédaction de l'article 1^{er}. Vous estimez que le terme « contribution » signifie que les Polynésiens auraient été volontaires pour participer aux essais nucléaires et aux avancées associées. Ce n'est pas ce que dit le texte. Mais je suis sensible à votre remarque car on m'a fait la même en Polynésie française la semaine dernière. Pourtant, j'éprouve des réticences à revenir sur la rédaction de l'article 1^{er}. Pourquoi ? Elle avait été actée avant la constitution de ce Gouvernement ; elle avait demandé un très important travail de concertation ; elle a été intégrée telle quelle dans le projet de loi. Pour autant, cet article extrêmement important ne doit connaître aucune contestation. Si vous estimez qu'il manque un mot ou qu'un terme doit être modifié, sans que l'on rouvre le débat sur l'ensemble, je m'en remettrai à vos travaux. En effet, il est important que cet article dont l'objectif est d'apaiser, de travailler autrement et de reconnaître, ne soit pas mal interprété par les populations. Pour le moment, et depuis uniquement une semaine, seules quelques personnes m'en parlent – notamment l'association « 193 ». Tout dépendra des retours du pays, mais je ne suis pas fermée sur ce sujet.

Concernant l'examen du texte, je vous remercie d'y participer. Vous avez raison de faire confiance à ceux qui le connaissent et qui ont beaucoup travaillé : les députés – dont une est à nos côtés aujourd'hui – et les sénateurs de Polynésie française. Tous les élus du territoire se sont fortement impliqués dans ce dossier. C'est pourquoi je suis prudente face aux modifications car, je le redis, un équilibre a été trouvé et le texte a été amélioré au Sénat. Je serai à votre écoute sur tous les sujets, mais les modifications devront être mesurées et faire l'objet d'une véritable co-construction.

Je conclurai sur le centre de mémoire sur les essais nucléaires qui va ouvrir. C'est un élément important du dispositif car apaiser, c'est aussi informer les populations et les générations futures. Il est important de suivre l'évolution de ce projet, qui avance bien. Cet outil pédagogique est le fruit d'un partenariat entre le pays, l'État et les associations. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, l'État a déjà transféré à titre gracieux le terrain au pays.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Madame la ministre, je vous remercie pour cette présentation et cet échange.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Première réunion du mercredi 27 mars 2019

La Commission examine les projets de loi organique et ordinaire portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

Lien vidéo :

<http://assnat.fr/C6LwNI>

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous examinons le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Je donne la parole à M. Guillaume Vuilletet, rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Madame la présidente, mes chers collègues, comme j'ai eu l'occasion de le souligner lorsque nous avons reçu, ici-même, la ministre des outre-mer il y a deux semaines, ces deux projets de loi s'inscrivent dans la volonté d'insuffler une nouvelle dynamique entre l'État et la Polynésie française.

Après cinq années de récession économique et financière sévère, 2016 a marqué le retour au niveau d'avant la crise et à la stabilité politique. La consolidation de l'autonomie statutaire doit permettre d'encourager et d'accompagner le territoire dans un développement harmonieux et durable.

Cette nouvelle dynamique se manifeste également dans la volonté de donner aux Polynésiens les moyens d'exercer pleinement et efficacement leurs compétences par une rénovation significative de leur fonctionnement institutionnel. Cette consolidation doit permettre la reconnaissance de la responsabilité des élus par une clarification, une simplification et un assouplissement de leurs champs d'intervention. Le régime des lois du pays caractérise d'ores et déjà, il faut le souligner, une autonomie importante. Comme me l'a confié hier le vice-président polynésien, M. Teva Rohfritsch, « *dans ce toilettage, nous passons à une autonomie renforcée* ».

Il s'agit aujourd'hui de prendre acte de l'apaisement et de la stabilisation du territoire en mettant fin à la période d'incertitude durant laquelle les institutions ont connu de profondes remises en question. Fruits d'un travail considérable de coconstruction au sein même de la société polynésienne, entre gouvernement territorial et gouvernement de la République, ces deux textes ont fait l'objet de discussions approfondies avant même le début de leur discussion parlementaire. Les débats qui se sont tenus au Sénat ont permis d'en nourrir la rédaction. Il en

ressort, sur un nombre important de dispositions, le constat d'un assez large consensus.

Je me dois de reconnaître la maturité du débat public au sein de la société polynésienne et de souligner le travail des groupes de l'assemblée de Polynésie dans leur diversité, travail porteur de sens.

Je tiens à saluer le rôle qu'ont joué la ministre des outre-mer ainsi que la garde des sceaux qui a négocié le fond et la forme des propositions en matière de droit civil des successions pour en parfaire les mécanismes. Je salue également la manière dont ont œuvré les sénateurs et notamment mon homologue rapporteur M. Mathieu Darnaud.

La volonté de consensus a été non seulement approfondie mais également confirmée tout au long des dernières semaines. Je pense pouvoir témoigner, mes chers collègues, de la conjonction de nos volontés lors de l'audition de Mme la ministre. Sans nier la diversité de nos positions, je crois pouvoir dire qu'il existe une volonté commune d'avancer.

Je souhaite que nous puissions trouver une très forte majorité pour approuver ces aménagements attendus par tous les Polynésiens. Une adoption rapide de ces textes serait la bienvenue pour le développement du territoire. La nécessité de leur mise en application prochaine doit être prise en compte.

Le projet de loi organique modifie le statut d'autonomie de la Polynésie française. Comme l'a dit joliment notre collègue Maina Sage il y a quelques jours, c'est un peu la « petite Constitution du territoire ». Il faut y porter un soin très particulier. Je distinguerai trois éléments dans ce texte.

Il y a d'abord un aspect symbolique et fédérateur avec la mention dans le statut d'autonomie du fait nucléaire. Il s'agit, non seulement de reconnaître le fait nucléaire sur le territoire polynésien et la contribution du territoire à la construction de la dissuasion française, mais aussi d'en comprendre les conséquences à long terme en matière sanitaire, du point de vue social et sur le plan du développement du territoire. Cet article a suscité de nombreuses discussions. J'ai reçu les commentaires des divers groupes de l'assemblée de la Polynésie et je sais que le débat se poursuit. Comme l'a rappelé la ministre, des engagements forts ont été pris : augmentation du budget consacré à l'indemnisation des victimes, ouverture du centre de mémoire sur les essais nucléaires, attribution de moyens pour la dépollution des atolls. Je crois, pour ma part, que nous sommes arrivés à une forme d'équilibre.

Ce texte est ensuite marqué par une ambition en matière locale afin de faciliter la coopération entre le pays, les communes et d'autres personnes publiques, notamment grâce à une clarification des compétences communales, à la sécurisation de l'existence des syndicats mixtes ouverts comprenant la Polynésie

française ou encore à l'amélioration du fonctionnement du fonds intercommunal de péréquation.

Enfin, le projet de loi organique comprend des aménagements techniques et des corrections de malfaçons ponctuelles dans le fonctionnement des institutions et la mécanique administrative. Ce sont des points qui ne font pas débat et pour le détail desquels je vous renvoie à l'état d'avancement des travaux qui vous a été communiqué.

Même si ce texte requiert un assentiment commun, il peut pécher par ce qui n'y figure pas. Une question n'est pas abordée : la limitation du nombre de collaborateurs du gouvernement polynésien inscrite à l'article 86 de la loi organique. J'y reviendrai dans la discussion sur l'amendement déposé par notre collègue Maina Sage, mais je voudrais faire auparavant un rapide rappel historique.

Dans les années 2000, la Polynésie française a connu une situation extrêmement instable aux conséquences complexes. Le nombre des collaborateurs des cabinets des membres du gouvernement a atteint un niveau record. Cette prolifération a conduit à une réaction du législateur organique. Un amendement à l'article 86 du statut d'autonomie de la Polynésie française a ainsi prévu de limiter l'enveloppe des crédits destinés à la rémunération des collaborateurs de cabinet en la fixant à un pourcentage de la masse salariale de l'administration de la Polynésie française – 5 % en 2012 puis 3 % à partir de 2014. On peut comprendre la volonté de stabilisation qui s'est manifestée alors, mais cette époque est aujourd'hui derrière nous : le redressement opéré par la Polynésie, y compris sur le plan budgétaire, témoigne encore une fois de la maturité de ses institutions.

Cette disposition est objet de débat. D'aucuns, et j'en suis, considèrent qu'elle ternit la confiance sincère et affirmée du Gouvernement dans les institutions polynésiennes. Surtout, nous devons constater qu'elle constitue un frein dans leur fonctionnement. Le gouvernement polynésien exerce des compétences complètes, complexes, exigeantes, qui ont des conséquences fortes sur la réalité du pays. Il s'appuie sur une administration efficace et compétente mais qui, évidemment, n'a pas la même ampleur qu'au niveau national. Les cabinets des ministres jouent un rôle fondamental et il est clair que leur configuration actuelle ne suffit plus. Cette limitation est de surcroît dérogatoire par rapport au droit commun de l'article 74 de la Constitution. J'aimerais que le débat se poursuive sur ce point, au-delà de nos discussions en commission des Lois, avec le Gouvernement et les autorités polynésiennes.

Je considère que le projet de loi organique est arrivé à une forme d'aboutissement et, si nous mettons à part ce point, que nous pourrions parvenir à une adoption conforme.

Le projet de loi ordinaire appelle, quant à lui, quelques améliorations.

Sur proposition de la sénatrice Lana Tetuanui, à laquelle j'adresse un salut amical, a été introduit un article 1^{er} A transformant la dotation globale d'autonomie en prélèvement sur recettes afin d'en sanctuariser l'évolution. Bien que le Gouvernement ait considéré que cette disposition avait, par nature, davantage sa place en loi de finances, il s'était montré ouvert à cette transformation. D'autres prélèvements sur recettes ayant déjà été institués par le passé par une loi ordinaire, je vous propose de ne pas revenir sur cette disposition.

S'agissant du volet communal et intercommunal, le Sénat, s'appuyant sur l'initiative des autorités polynésiennes, a réalisé un important travail de redéfinition des compétences des communautés de communes et d'agglomération qui semble satisfaire le plus grand nombre. Il en va de même de la question de la participation des communes à des syndicats mixtes ouverts, même si certains points appellent de menus ajustements.

En ce qui concerne, enfin, les dispositions relatives au foncier, les élus polynésiens et la Chancellerie ont présenté au Sénat un travail de très grande qualité, largement inspiré de celui réalisé par notre collègue Maina Sage. Je vous recommanderai de l'avaliser moyennant une précision rédactionnelle. La proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy, devenue la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, a institué un dispositif limitant les indivisions qui paralysent le foncier en outre-mer. Nous avons convenu lors de son examen qu'il faudrait des adaptations particulières pour la Polynésie française, notamment concernant le partage par souche. Un point d'accord a été trouvé et c'est une très bonne chose.

Enfin, deux demandes de rapport ont été adoptées. Je me tiendrai scrupuleusement à la règle de notre Commission en recommandant leur suppression et en invitant les instances compétentes des deux assemblées parlementaires à exercer leur mission de contrôle de l'exécutif sans tenter de la déléguer au Gouvernement.

Mes chers collègues, je vous invite à ouvrir au plus tôt nos travaux, que j'espère toujours placés sous le signe d'une volonté commune d'avancer vers le meilleur pour la Polynésie française.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Dans la discussion générale, nous allons commencer par entendre les représentants des groupes.

M. Philippe Gosselin. Vos vœux devraient être exaucés, monsieur le rapporteur : ce n'est pas parce que le groupe Les Républicains est dans l'opposition qu'il est obligé de s'opposer à tous les textes. Votre rapport montre l'intérêt de la réforme portée par le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire. Il s'agit, pour être très clair, de remplir les engagements de l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 qui s'inscrivait dans un processus remontant à la loi organique du 27 février 2004 qui avait accordé un statut d'autonomie à la Polynésie française. Je

comprends que certains de nos concitoyens trouvent ces sujets très lointains ; ils ont tort, car la Polynésie, c'est la France, c'est la diversité des outre-mer.

Il me semble bon ici de rappeler quelques chiffres. La Polynésie française est composée de 118 îles ou îlots qui couvrent une surface de 2,5 millions de kilomètres carrés, soit la taille de l'Europe. Elle représente près de 50 % de la zone économique exclusive (ZEE) de la France, avec plus de 5 millions de kilomètres carrés.

Or, ce territoire lointain a besoin d'une administration du quotidien. C'est l'objet des deux textes qui nous sont soumis : ils définissent les compétences et les modes d'action respectifs de l'État et de la collectivité ; ils déterminent les conditions d'application des lois et règlements en Polynésie ; ils établissent le mode de désignation et de fonctionnement des institutions locales. Ce n'est pas rien : la Polynésie est confrontée à des difficultés et à des blocages matériels. Nous l'avions déjà vu à l'occasion d'autres textes concernant la création ou l'extension de compétences d'autorités administratives indépendantes : les initiatives concernant la Nouvelle-Calédonie ont été un premier pas dans la bonne direction.

Il s'agit également de créer des sociétés publiques locales et des syndicats mixtes ouverts, de placer davantage la Polynésie française dans son environnement international en permettant à ce pays d'outre-mer de représenter la France et d'être plus en phase avec les États voisins.

Le projet de loi organique comprend un point très important : la reconnaissance par la France du rôle essentiel jouée par la Polynésie dans la dissuasion nucléaire. N'oublions pas que c'est cette force qui a permis à notre pays de se placer parmi les grandes puissances, de disposer d'un droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies et d'assurer le respect de la paix dans le monde et des grands équilibres – la France n'est pas un pays qui veut la guerre. Tout cela, nous le devons aussi à la Polynésie française. L'histoire du nucléaire sur ce territoire a été compliquée, parfois douloureuse, et elle a été la source de diverses rancœurs. Ce texte veut aussi solder cette période en assurant la pérennité des indemnisations et le respect des engagements liés à nos responsabilités. C'est un acte de maturité dans les relations entre la Polynésie française et l'État dans l'intérêt collectif.

Ces deux textes comportent aussi des mesures plus modestes, de nature technique, comme l'identification de certains navires – le problème ne se pose pas dans les mêmes termes sur nos côtes normandes, sans vouloir faire offense à nos voisins et amis d'outre-Couesnon...

M. Erwan Balanant. Il vaut mieux... Cela nous fâcherait !

M. Philippe Gosselin... ou encore l'indivision successorale et le partage judiciaire, qui empoisonnent la vie des habitants dans nombre de territoires d'outre-mer.

Ce sont autant de questions essentielles sur les statuts, les relations entre Paris et la Polynésie française, l'organisation des pouvoirs.

Vous avez enfin, monsieur le rapporteur, insisté à juste titre sur la limitation des collaborateurs inscrite à l'article 86. Il va nous falloir effectivement entrouvrir la porte et montrer un geste de bienveillance : ce sera une manière de reconnaître la maturité, la majorité de cette collectivité. Il importera aussi de nous assurer que les montants d'indemnisation sont corrects.

Vous le voyez, monsieur le rapporteur : nous sommes animés des meilleurs sentiments et prêts à satisfaire vos vœux de rassemblement.

M. Philippe Latombe. Ces deux projets de loi relatifs à la Polynésie française sont le fruit d'un long travail de concertation entamé sous le précédent quinquennat et poursuivi par le Gouvernement actuel qui a réuni l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les élus de la Polynésie française, pour convenir d'une actualisation de son statut.

Ces textes sont porteurs de réelles avancées pour cette collectivité qui bénéficie aujourd'hui de la plus large autonomie à l'égard de l'État, si l'on excepte la Nouvelle-Calédonie qui a un statut constitutionnel à part. Ils permettront de faciliter l'exercice de leurs compétences par le pays et les communes et de renforcer leur stabilité institutionnelle.

De plus, le projet de loi organique a une forte portée symbolique puisqu'il entérine la reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire française. Il consacre les engagements de l'État pour assumer les conséquences des essais. Cette disposition qui figure à l'article 1^{er} est particulièrement importante ; le groupe Mouvement démocrate et apparentés tient à saluer l'ensemble des acteurs ayant travaillé à sa rédaction dans le but d'empporter l'adhésion du plus grand nombre.

S'agissant du projet de loi ordinaire, nous tenions à saluer l'ajout par le Sénat de dispositions permettant de remédier aux difficultés liées à l'indivision successorale, qui se posent de manière particulièrement prégnante outre-mer. Lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy, vous nous aviez fait part, Mme Maina Sage, des problématiques propres à la Polynésie française qui n'étaient pas celles de la Martinique ou de La Réunion. Le groupe Modem étant attaché au principe de différenciation territoriale, il voit tout l'intérêt de s'adapter au mieux aux besoins de chacun des territoires.

Ces textes ayant été longuement discutés et négociés aux différentes étapes de leur élaboration, le groupe Modem et apparentés se satisfait de l'équilibre trouvé ; il les votera avec conviction.

Mme George Pau-Langevin. Le groupe Socialistes et apparentés soutiendra également ces textes qui mettent en forme l'Accord de l'Élysée et qui

ont fait l'objet de mises au point précises entre les élus de Polynésie française et l'État.

Nous approuvons notamment la déclaration de principe qui figure dans le projet de loi organique sur la reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la puissance nucléaire française. Certes, on peut s'interroger sur la portée normative d'un tel article ; toujours est-il qu'il a une portée symbolique forte et qu'il importe de le maintenir.

Les dispositions du projet de loi ordinaire permettent de régler des questions depuis longtemps en suspens, notamment celle de l'indivision. En 2015, un tribunal foncier a été mis en place, mais nous sommes malheureusement encore loin du compte. Il est important que des dispositions soient prises concernant la manière de régler le fond des litiges. L'État – et c'est là que la colonisation se rappelle à nous – avait posé le principe qu'il était propriétaire de toutes les terres sauf si les propriétaires privés rappelaient leur droit de propriété. Nous trouvons que c'est une excellente chose que nous puissions sortir de cette situation compliquée et quelque peu injuste.

Ces textes sont aussi l'occasion de rappeler que, grâce à la Polynésie française, la France peut se prévaloir d'une zone économique exclusive extrêmement étendue : elle représente 44 % de la surface totale de notre ZEE.

Ensuite, je tiens à souligner une innovation intéressante dans la manière de régler les relations entre les collectivités et l'État : la Polynésie française comme beaucoup de collectivités ou de départements d'outre-mer jouera désormais un rôle propre en matière de relations internationales. Cela se traduira par des avantages réciproques : il est important pour le territoire de pouvoir discuter d'égal à égal avec ses voisins, mais cela l'est tout autant pour la France d'être considérée comme un État de la zone Pacifique alors que son territoire hexagonal est très éloigné de cette région du monde.

Enfin, ce texte traite de sujets d'avenir comme la valorisation des terres rares : nous saluons la solution qui a été trouvée pour régler ce problème.

Pour toutes ces raisons, nous soutiendrons ces textes.

Mme Maina Sage. Je voulais vous remercier, chers collègues, pour vos interventions qui ont su rappeler l'historique et l'importance de cette réforme.

Le projet organique est né du bilan des dix ans d'application de la dernière grande réforme qui a eu lieu en 2004. Depuis 2014, des travaux de concertation ont eu lieu, d'abord au sein de l'administration locale, puis de manière interministérielle au niveau du gouvernement polynésien et bien évidemment en relation avec l'État. Les projets de loi que nous examinons émanent des propositions de la Polynésie française, présidée par M. Édouard Fritch, et de sa majorité à l'assemblée de la Polynésie, en partenariat avec les cinq parlementaires

de Polynésie dont quatre sont issus de cette majorité. Je remercie le rapporteur d'avoir entendu l'ensemble des groupes politiques, y compris les représentants de l'opposition en Polynésie française, qu'il a auditionnés. De larges consultations ont été organisées : nous avons notamment recueilli l'avis du Conseil économique, social et culturel (CESC) et du syndicat pour la promotion des communes de la Polynésie française – rappelons que ce texte comporte un important volet communal.

Notre souhait a été de consolider ce projet de loi avec l'ensemble des parties prenantes. Bien évidemment, il est toujours perfectible et certains ont des avis plus nuancés, mais le groupe UDI, Agir et indépendants s'associera avec force à son adoption.

Ce texte comprend un article à haute charge symbolique : celui qui concerne le nucléaire. Nous avons tous été touchés par l'intérêt que vous avez porté à cette thématique au cœur de notre histoire commune avec la République française – et je crois pouvoir associer Mme Nicole Sanquer à cette remarque. Certes, il reste encore beaucoup de choses à régler, certains diront que ce ne sont que des mots, mais le fait d'écrire à l'article 1^{er} que la République reconnaît avoir utilisé la Polynésie française afin de mener ses essais pour raison d'État et qu'il en assumera les conséquences est un pas important. Il s'engagera sur le plan sanitaire pour indemniser les victimes de ces essais et sur le plan environnemental en surveillant les deux atolls où ces essais ont eu lieu, il accompagnera bien sûr la reconversion économique. Il faut savoir que, durant toute la période des essais, la Polynésie française a vu son produit intérieur brut tripler : pendant trente ans, il a crû de dix points par an. Cela a évidemment bouleversé la structure économique même du territoire, les habitudes de vie et de consommation. À partir de l'arrêt des essais, l'État a organisé un plan de reconversion ; à cette époque, on ne mesurait pas encore les impacts sur le plan sanitaire et environnemental. J'aimerais insister sur ce point : il faut bien distinguer les conséquences économiques, qui appellent compensation, de la fin de cette économie nucléaire qui avait dopé la Polynésie française pendant trente ans, et les conséquences sanitaires et environnementales qui appellent une autre forme de réparation. L'article 1^{er} du projet de loi organique non seulement consacre la reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la dissuasion nucléaire, mais il définit aussi les trois domaines – sanitaire, environnemental et économique – dans lesquels devra se traduire le nécessaire accompagnement de l'État. Rappelons que c'est à la suite du rapport d'une commission d'enquête de l'assemblée de la Polynésie française en 2007 que les Polynésiens ont pris pleinement conscience des diverses conséquences des essais nucléaires.

Je ne reviens pas sur le foncier ou sur la meilleure coordination entre l'État, la Polynésie et les communes : nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des articles.

Nous vous proposerons enfin un amendement d'appel qui vise à attirer l'attention sur un sujet de fond : la relation de confiance entre l'État et la Polynésie, le respect de son autonomie.

Je vous remercie tous d'être restés nombreux pour examiner ces textes et je serai ravie d'échanger avec vous sur l'ensemble de ces sujets.

Mme Naima Moutchou. Au nom du groupe La République en Marche, je tiens à remercier notre rapporteur qui a travaillé avec constance et dans un esprit de dialogue sur un sujet important, car il est vrai que nous portons un intérêt marqué à l'évolution institutionnelle de nos outre-mer, et particulièrement à celle de la Polynésie française.

Ces deux textes, très attendus, ont fait l'objet de longues concertations entre élus polynésiens, gouvernement territorial et Gouvernement national pendant plusieurs années. Un réel travail de co-construction en a émergé. Le débat est arrivé à maturité : nous pouvons légiférer. Les sénateurs ont enrichi le texte en reprenant un certain nombre des engagements pris ; notre rôle est désormais de nous assurer que le cadre posé sera préservé.

Ces deux textes ambitieux marqueront un tournant historique : pour la première fois, l'État français va formellement reconnaître le rôle joué par la Polynésie française dans la politique de dissuasion nucléaire. C'est un pas symbolique dont il faut se féliciter.

Ces textes sont aussi importants sur le plan technique, singulièrement la loi ordinaire dont les dispositions ont vocation à améliorer la gouvernance de la Polynésie.

Nous sommes donc en mesure de faire évoluer le statut de la Polynésie française. Nous serons très attentifs aux propositions d'amendements ; le groupe majoritaire s'engage à poursuivre ce dialogue au sein de la commission des Lois.

Mme Mathilde Panot. Le groupe La France insoumise souhaite tout d'abord réagir sur la reconnaissance du fait nucléaire : les essais en Polynésie française ont sali l'histoire de notre pays trente ans durant. Consciente des impacts sur la population et sans en informer la population, la France a procédé à 193 essais nucléaires. Il est impossible de ne pas y voir un mépris terrible de la France métropolitaine où la honte de ce qu'elle pratiquait se mêlait à l'indifférence la plus absolue à l'endroit de nos concitoyens polynésiens. À cet égard, il est important qu'à la reconnaissance des dommages sur la santé des victimes s'ajoute la reconnaissance des préjudices sociaux, économiques et environnementaux causés à la Polynésie française.

Je souhaitais réagir fortement à ce sujet, car le terme « contribution » nous pose problème. Nous voudrions y substituer celui de « participation ». En effet, comment appeler « contribution » un fait politique imposé dans l'ignorance de ceux

qui avaient à le subir ? Comment appeler « contribution » des cancers imposés sans qu'aucun citoyen ne connaisse les risques que l'État lui faisait courir ? Pour ma part, je crois qu'il existe de plus grands bonheurs humains que celui d'œuvrer à la construction de notre capacité de dissuasion nucléaire ; notre groupe, vous le savez, est attaché au désarmement nucléaire multilatéral. Voilà pourquoi, si cette reconnaissance est extrêmement importante, nous tenons à utiliser le terme de « participation », et non de « contribution », dans la mesure où ces essais nucléaires ont bel et bien été imposés à une population laissée dans une méconnaissance totale.

Par ailleurs, le groupe la France insoumise a déposé un certain nombre d'amendements sur ce texte ; dès février dernier, nous avons sollicité des associations polynésiennes afin de connaître leurs revendications et leurs attentes. Tous ces amendements respectent strictement la répartition des compétences actuelles entre l'État et la Polynésie française – nous y sommes extrêmement attachés. Ils ne prétendent qu'à appuyer, sur demande de la Polynésie française, les politiques que celle-ci pourrait mener dans le domaine de la planification écologique, devenue indispensable en raison du dérèglement climatique, comme dans celui de l'égalité réelle et notamment de la lutte contre la vie chère et la pauvreté.

M. Paul Molac. Deux textes, soixante articles, un large consensus qui a commencé à prendre corps avec les déclarations du Président François Hollande en 2016, à l'occasion de son déplacement en Polynésie : c'est un long cheminement. Rappelons que la Polynésie française relève des dispositions de l'article 74 de la Constitution, que certains souhaiteraient étendre non seulement à La Réunion, mais bien évidemment à la Corse, voire à la Bretagne... (*Sourires.*)

M. Raphaël Schellenberger. Et à l'Alsace !

M. Paul Molac. Le groupe Libertés et Territoires est tout à fait favorable à la différenciation territoriale : nous estimons que les collectivités locales ne sont pas forcément tenues d'avoir le même menu, elles doivent par moments pouvoir commander à la carte en fonction de leurs besoins et de leurs désirs. Et du reste, dès lors qu'elles demandent et obtiennent de prendre en charge un certain nombre de compétences, comme nous l'avons fait pour ce qui concerne la Bretagne, elles ont montré qu'elles savaient les mettre en œuvre au plus près des citoyens.

La première chose est effectivement la reconnaissance par l'État du fait nucléaire imposé à ces populations avec, disons-le, une certaine légèreté, dans la mesure où jamais on ne les a mises au courant des risques et des dangers qu'elles prenaient – pas plus d'ailleurs que les militaires et les marins qui ont participé à ces essais. On me permettra toutefois un petit bémol : je crois savoir que, depuis la reconnaissance du fait nucléaire, seulement vingt Polynésiens ont été indemnisés... Ils devraient logiquement être un peu plus nombreux.

Ce texte vise également à prévenir les blocages institutionnels avec, par exemple, le renouvellement de l'assemblée locale, qui a posé problème pendant un certain temps. Il s'agit également de permettre aux Polynésiens de prendre place dans certaines missions et représentations au niveau international ; car si l'ONU a classé ces territoires parmi ceux dont elle considère le statut proche de l'autonomie, je ne suis pas sûr que la Polynésie française soit inscrite comme région ayant droit à l'indépendance.

Pour ce qui est de l'indivision, elle pose d'énormes problèmes dans ces territoires, le même qu'en Corse où c'est le cas de 80 % des propriétés : on se retrouve ainsi à habiter dans une maison dont on n'est pas propriétaire alors que l'on y effectue les travaux.

Enfin, bien que cela excède le champ de ces projets de loi, il me semble que l'État aurait tout intérêt à reconnaître les peuples qui composent la République. Je pense évidemment aux Polynésiens, mais pas seulement puisque Breton je suis, Breton, je resterai : citoyen français, certes, mais de nationalité bretonne, car je ne confonds pas les deux... J'espère qu'un jour nous pourrions dépasser cette vision étriquée de l'État, de la nation et de la République, pour arriver à quelque chose qui soit une véritable reconnaissance des peuples. Ce ne serait pas si révolutionnaire qu'on le croit : après tout, la plupart des pays du monde fonctionnent ainsi. C'est la France qui fait figure d'anomalie.

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur Molac, vous avez oublié que l'Alsace méritait aussi un statut bien particulier dans l'administration de son territoire...

M. Paul Molac. Vous avez tout mon soutien !

M. Raphaël Schellenberger. Je le sais, monsieur le député breton !

Si l'on ne peut comparer les enjeux de l'administration territoriale en métropole et dans les outre-mer, nous avons tout intérêt à laisser les outre-mer conduire certaines réflexions dont nous pourrions ensuite nous inspirer pour organiser les collectivités de droit commun. En balayant les différents articles du projet de loi ordinaire, je me suis particulièrement arrêté sur l'article 16 que je trouve très intéressant : il prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les conditions dans lesquelles la Polynésie française et ses établissements publics pourraient placer leurs fonds libres autrement qu'en valeurs d'État ou garanties par l'État. Cela pourrait nous conduire à réfléchir sur la gestion des finances pour la Polynésie française, pour les outre-mer, et plus largement pour nos collectivités territoriales.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je remercie les orateurs pour leurs interventions qui montrent une volonté commune d'aboutir rapidement en suivant la direction tracée dès l'origine avec les Polynésiens eux-mêmes.

Je ne reviendrai pas sur les propos de M. Gosselin auxquels s'applique particulièrement mon propos précédent.

Monsieur Latombe, comme vous l'avez dit, le projet de loi entérine la reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire française. Ce sujet a été évoqué par tous les orateurs ; je ne reviendrai pas sur chacune des interventions. Nous aurons l'occasion, madame Panot, de discuter de la différence sémantique entre les mots « participation » et « contribution ». Je ne suis pas certain d'être d'accord avec vous sur leur sens exact. Nous en parlerons lors de l'examen des amendements.

Mme Sage a expliqué très largement les origines et les motivations de ce texte. Sa connaissance est incomparable et ses réflexions nous ont beaucoup inspirés.

Mme Pau-Langevin est revenue sur la question du foncier qui représente un enjeu global par rapport à ce qu'est aujourd'hui la Polynésie française. Là encore, nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

Je salue la capacité dont fait montre M. Paul Molac à mettre en avant la Bretagne en toutes occasions et à vouloir étendre l'article 74 de la Constitution à des territoires qui sortent à l'évidence du champ de ce débat, au point que M. Schellenberger lui-même a cédé à cette contagion... Cela dit, il me permettra une petite correction factuelle : il n'y a pas eu une vingtaine, mais entre 100 et 150 indemnisations ; surtout, les règles ont été beaucoup assouplies en 2017. On peut espérer une accélération en la matière.

Monsieur Schellenberger, vous avez tout à fait raison : on pourrait s'inspirer de certaines mesures. Revenons un instant sur la proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy sur les indivisions successorales, particulièrement prégnantes outre-mer : cela arrive aussi en Europe... J'espère qu'en l'espèce cette histoire qui se raconte et se construit outre-mer permettra aussi d'irriguer partout. C'est dire à quel point la direction que nous avons tracée est positive.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous aborderons l'examen des articles des deux projets de loi cet après-midi.

*

* *

Seconde réunion du mercredi 27 mars 2019

Lien vidéo :

<http://assnat.fr/3gWtsJ>

La Commission examine les articles du projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons achevé ce matin la discussion générale sur les deux projets de loi relatifs à la Polynésie. Nous allons maintenant examiner leurs articles, en commençant par le projet de loi organique.

Monsieur Bernalicis, je me suis interrogée sur la recevabilité de vos amendements. J'ai finalement décidé d'accepter leur dépôt. Vous pouvez constater que vous ne faites pas l'objet d'une discrimination au sein de la commission des Lois !

M. Ugo Bernalicis. Le Conseil constitutionnel a validé les modalités du contrôle de recevabilité opéré par l'Assemblée nationale dans sa décision sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, par un raisonnement circulaire assez étrange. Il constate que rien n'est prévu pour contrôler la constitutionnalité des amendements, en déduit qu'il n'a pas à se prononcer à ce sujet, et aucune voie de recours n'étant prévue, il peut d'autant moins le faire... Vous pouvez donc prendre les décisions que vous voulez, personne ne pourra rien en dire et l'appréciation restera politique et non uniquement technique, puisque le Conseil constitutionnel ne sera pas d'un grand recours en la matière, à mon grand regret.

Article 1^{er} (section 2 du titre I^{er}, art. 6-1 et 6-2 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation*

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement de réécriture, nous souhaitons mettre en adéquation les termes et les faits à propos des essais nucléaires en Polynésie française.

Pendant trente ans, de 1966 à 1996, la France a testé ses bombes en Polynésie, à cent quatre-vingt-treize reprises. Ce choix d'utiliser le territoire polynésien comme site des essais nucléaires est venu bousculer l'ensemble du mode de vie de la région aux niveaux économique, social, alimentaire, culturel et environnemental. Par cette décision unilatérale, un capitalisme occidental a été

imposé et a détourné la population locale de ses moyens de subsistance traditionnels. Pour comble, la toute première bombe larguée au-dessus de l'atoll de Moruroa le 2 juillet 1966 a dérivé jusqu'à Mangareva, entraînant l'évacuation du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer alors que la population locale n'avait pas été informée. Malgré la connaissance de taux de radioactivité supérieurs à la normale dès le début des essais, ceux-ci se sont poursuivis jusqu'en février 1996.

En 2018, M. Oscar Temaru, ancien président de la Polynésie française, a déclaré devant l'Organisation des Nations unies à New York qu'une plainte avait été déposée pour crimes contre l'humanité devant la Cour pénale internationale contre la France, au nom de toutes les personnes mortes des conséquences du colonialisme nucléaire.

L'article 1^{er} de ce projet de loi organique prévoit notamment : « *La République reconnaît la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation.* » Alors que ce territoire paie encore les conséquences sanitaires, sociales et environnementales des essais, nous estimons indispensable de reconnaître également les préjudices économiques, environnementaux, sanitaires et sociaux.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Certes, les amendements servent à susciter une discussion politique sur un thème. Mais l'article 1^{er} comprend déjà des dispositions importantes dans sa section 2, introduite par le Sénat. Un équilibre, fruit d'une réflexion collective, a été trouvé.

Vous proposez de remplacer le mot de « contribution » par celui de « participation ». Nous pourrions débattre des choix terminologiques, et je pense d'ailleurs que si le texte avait retenu « participation », vous auriez déposé un amendement pour le remplacer par « contribution ». La participation me semble plus volontaire que la contribution. En tout état de cause, eu égard au consensus auquel nous sommes parvenus après une large concertation, je vous invite à retirer cet amendement ; à défaut, avis défavorable.

Mme Maina Sage. Je remercie le groupe La France insoumise d'avoir déposé ce type d'amendement qui permet d'aborder au fond cette modification majeure.

Tout d'abord, il est hors de question pour nous d'insinuer une quelconque démarche volontaire de la Polynésie française. Elle a été clairement utilisée par l'État pour atteindre ses objectifs de dissuasion nucléaire, et elle a évidemment payé un lourd tribut.

Nous sommes entièrement d'accord pour parler de préjudice. En revanche, s'agissant du terme de « participation », je rejoins le rapporteur : ce terme donne le sentiment que nous avons volontairement pris part à cette action. Il est vrai qu'il a été difficile de trouver le bon mot ; les échanges ont duré quatre ans. Nous avons

évoqué ce point lors de l'audition de la ministre des outre-mer : faut-il mentionner une « mise à contribution » pour souligner qu'il ne s'agit pas d'une contribution volontaire ? Je me laisse encore le temps, d'ici à la séance, de trouver le terme le plus approprié pour qu'il n'y ait aucune confusion sur ce sujet, car nous sommes d'accord sur l'objectif. Vous verrez à la lecture de la suite des alinéas que les conséquences sanitaires, environnementales et économiques sont envisagées.

Mme Mathilde Panot. Nous allons retirer l'amendement pour travailler ensemble et trouver un terme plus adéquat. Il me semble différent de reconnaître la « contribution » de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire ou sa « participation ». Notre groupe a déposé cet amendement car nous estimons que la formulation actuelle ne traduit pas suffisamment le fait que cette situation a été imposée à la population, et c'est pour cela que nous avons mentionné la première bombe lâchée en 1966 : quand vous évacuez le ministre, c'est bien que vous savez ce qui se passe. Or, les populations locales n'ont pas été informées.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL4 de Mme Danièle Obono.

Mme Mathilde Panot. Par cet amendement, nous demandons que l'État français mette à disposition du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) tous les documents qui garantiront la possibilité d'une compensation effective et complète des victimes, dans le respect des intérêts stratégiques contemporains de la nation et pour les nécessités de l'enquête. Le ministère de la défense maintient en effet un embargo sur les enquêtes afférentes aux questions nucléaires. Or, l'impossibilité d'accéder aux dossiers exclut toute enquête exhaustive, et donc toute possibilité de compensation effective et complète.

Pour preuve, les rapports divulgués en 2018 par le ministère de la santé de la Polynésie française indiquent une augmentation du nombre de maladies, avec 467 nouveaux cas de cancer signalés en 2017 contre 93 en 1992. Cette hausse ne peut être purement fortuite. Mais sur les 1 245 cas enregistrés depuis l'établissement du CIVEN, 147 seulement émanent de la population polynésienne. Seules 11 % des demandes ont été acceptées depuis mars 2015.

Si l'on souhaite une véritable indemnisation, il faut voter cet amendement.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je crains que cet amendement n'arrive trop tard. Il aurait eu du sens avant l'adoption de la loi de programmation relative à l'égalité réelle dans les outre-mer du 28 février 2017, dite loi ÉROM, quand le régime d'indemnisation comportait un seuil de probabilité qui permettait d'exonérer l'État de toute responsabilité dans les maladies déclarées par des Polynésiens.

Ce n'est plus le cas depuis la loi ÉROM. Pour bénéficier de l'indemnisation prévue, il suffit d'avoir résidé dans une certaine zone pendant un certain temps. Je ne vois pas ce que pourrait apporter à ces conditions très objectives la mise à disposition de documents relatifs à la Défense.

Mme Maina Sage. Une fois encore, je me félicite de l'intérêt porté par le groupe La France insoumise à la bonne indemnisation des victimes. Ce fut un long combat, depuis la loi du 5 janvier 2010, dite « loi Morin », jusqu'à la loi ÉROM.

Permettez-moi d'actualiser vos données : de 2010 à 2017, 96 dossiers ont été acceptés sur 1 240 déposés. La mention dans la loi Morin d'un « risque négligeable » empêchait les indemnisations, mais elle a été supprimée. Depuis lors, entre le 1^{er} janvier 2018 et octobre 2018, 147 dossiers sur 160 ont été admis. Le bilan dont vous faites état est donc juste, mais la modification de la loi a permis une énorme progression. Notre collègue députée Nicole Sanquer, membre de la commission de suivi créée à la suite de la suppression de la notion de risque négligeable, pourra vous donner plus d'informations.

Nous nous sommes battus pendant des années pour parvenir à déclassifier les archives de la défense. Je vous invite à consulter l'article 4 de la loi Morin, qui créé le CIVEN. Il prévoit que le comité « *peut requérir de tout service de l'État, collectivité publique, organisme gestionnaire de prestations sociales ou assureur communication de tous renseignements nécessaires à l'instruction de la demande* ».

Nous avons donc traité de ce sujet au fond. Je ne suis pas opposée à son inscription dans la loi organique, mais le dossier est en très bonne voie depuis deux ans.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie des amendements CL5 de Mme Danièle Obono, CL6 de M. Jean-Hugues Ratenon, CL7 et CL8 de Mme Danièle Obono et CL9 de M. Jean-Hugues Ratenon, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

Mme Mathilde Panot. L'amendement CL5 propose, dans le respect des compétences statutaires de la collectivité de Polynésie française, d'inscrire l'urgence écologique dans la loi organique du 27 février 2004 pour reconnaître les impacts actuels et à venir des dérèglements climatiques, et leur spécificité du fait du caractère archipélagique de la Polynésie française. La montée des océans, leur acidification comme la multiplication des événements climatiques extrêmes auront des impacts non négligeables sur les géographies insulaires.

Nous demandons que l'État informe chaque année l'assemblée de la Polynésie française des coûts induits par ces dérèglements climatiques par un rapport chiffré, et qu'il accompagne la Polynésie dans la mise en œuvre des politiques d'adaptation et de lutte qu'elle souhaitera mener.

L'amendement CL6 prévoit, toujours dans le respect des compétences statutaires de la collectivité de Polynésie française, la participation de l'État français aux efforts pour atteindre l'autonomie énergétique et l'objectif de 100 % d'énergies renouvelables en Polynésie française. C'est d'autant plus nécessaire qu'en novembre 2015, le gouvernement de la Polynésie française a réaffirmé son intention d'atteindre en 2020 une production d'électricité provenant à 50 % des énergies renouvelables.

L'amendement CL7 reconnaît la nécessité de lutter contre les pollutions, notamment marines, et d'assister la Polynésie dans la lutte contre ce fléau mondial qui constitue un enjeu international. La zone économique exclusive de 5,5 millions de kilomètres carrés autour de la Polynésie française est particulièrement concernée, car les récifs coralliens et l'écosystème marin dans son ensemble y sont extrêmement importants. Les tonnes de plastique que l'on retrouve aujourd'hui au fond des océans sont au cœur du problème.

La Polynésie française est la collectivité d'outre-mer comportant le plus grand nombre d'espèces éteintes ou menacées de toutes les collectivités d'outre-mer. Le nombre d'espèces végétales et animales endémiques rapporté à la superficie exiguë du pays est remarquable. À l'heure de la sixième extinction de masse, la préservation du patrimoine naturel et culturel polynésien est donc un enjeu essentiel. C'est l'objet de l'amendement CL8.

Enfin, l'amendement CL9 porte sur la pêche illégale et le pillage des ressources halieutiques par des bateaux étrangers dans la zone économique exclusive de Polynésie française.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Cette première série d'amendements porte sur la planification écologique, mais ma réponse vaudra aussi pour la série suivante sur l'égalité réelle. Le rôle des amendements est de susciter un certain nombre de débats, je ne vous le reprocherai pas. Nous pouvons toutefois admettre que, par souci sans doute d'éviter l'irrecevabilité financière, ces amendements ont peu de portée normative. Cela étant, la situation écologique de la Polynésie française mérite d'être débattue, notamment l'objectif d'atteindre 100 % d'énergies renouvelables.

Mais c'est une vision très particulière de l'autonomie de la Polynésie française qui transparait de vos amendements. Vous prenez le soin de spécifier dans l'exposé des motifs : *« Loin de vouloir revenir sur les compétences de la Polynésie française et son autonomie, cette proposition s'inscrit au contraire dans l'idée d'acter d'un soutien renforcé de l'État si la Polynésie française le sollicite. »* Dont

acte, mais vous jouez avec les mots et vous empiétez de fait sur l'autonomie de la Polynésie française. Avis défavorable.

Mme Maina Sage. Les questions soulevées touchent directement à la vie de notre collectivité. Je suis personnellement engagée dans la lutte contre le dérèglement climatique, pour la protection de nos océans et de nos récifs. C'est un enjeu déterminant pour la Polynésie française, dont la zone économique exclusive constitue la moitié de la zone économique exclusive nationale.

L'autonomie énergétique, la lutte contre les pollutions ou la surveillance des pêches illégales sont des problèmes essentiels. Je remercie les auteurs des amendements de les avoir abordés. Nous considérons cependant qu'ils devraient figurer dans des textes spécifiques plutôt que dans la loi organique, et c'est pourquoi nous ne pouvons pas les soutenir aujourd'hui.

La loi organique est en effet une « petite Constitution ». Dès lors, entrer dans le détail d'une compétence revient à rogner sur l'autonomie du territoire. Je sais que ce n'est pas l'objectif, et il est systématiquement précisé que les dispositions s'appliquent dans le strict respect de la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française. Mais strictement interprétée, cette mention est contradictoire avec le dispositif de chacun des amendements. C'est pourquoi nous ne voulons pas inscrire ce type d'engagements dans la loi organique, car même s'il est prévu que l'intervention doit se faire à la demande de la Polynésie, cela peut avoir des impacts sur l'étendue des compétences exercées.

Une analyse beaucoup plus approfondie est nécessaire, même si, je le sais, vous avez pris toutes les précautions. Nous allons donc nous abstenir sur ces amendements.

Par ailleurs, la loi organique nous permet déjà d'exercer ces compétences. Nous sommes pleinement compétents sur la plupart des sujets abordés par ces amendements, sauf en matière de lutte contre la pêche illégale. Je vous invite à consulter l'article 14 de la loi organique, qui énumère les domaines de compétence de l'État : la collectivité de Polynésie a la compétence de principe, elle est compétente dans tous les domaines, à l'exception de ceux qui ont été spécifiquement attribués à l'État ou aux communes. Or, les questions de surveillance et de lutte contre la pêche illégale sont expressément attribuées à l'État.

Je comprends l'intérêt de mettre en valeur ce sujet important, mais il faut également rappeler tout ce qui a déjà été fait. Depuis 1952, nous sommes à l'avant-garde : la ZEE est protégée des pêcheries étrangères ; il n'y a pas de pêche à la senne ; il n'existe pas de dispositifs de concentration de poissons (DCP) dérivants. Il y a des DCP ancrés, autour desquels les pêcheurs polynésiens peuvent tourner. Cela n'a rien à voir avec les DCP dérivants aujourd'hui décriés par les associations environnementales, qui dérivent le long de notre ZEE avant d'être récupérés à l'extérieur par de grands senneurs.

Hier, nous avons passé en revue tous ces sujets avec le vice-président, et j'aurais aimé que vous soyez présents. Si, demain, vous consultez le système de surveillance du trafic maritime AIS, pour *Automatic identification system*, vous verrez apparaître sur l'image satellite la ZEE de Polynésie dans le Pacifique car tous les bateaux qui pêchent autour sont visibles. C'est la seule ZEE à bénéficier de ce niveau de protection aujourd'hui, grâce à l'État qui a mis en place un vrai partenariat – Mme George Pau-Langevin, ici présente, qui a été ministre des outre-mer, pourrait en témoigner. Les moyens mis en œuvre pour protéger cet espace sont conséquents. Nous sommes très conscients de ces enjeux ; nous avons été proactifs pour créer un sanctuaire pour les mammifères marins et une zone de pêche durable. Nous avons créé plus d'une dizaine d'aires marines protégées et nous sommes d'ailleurs à l'origine des aires marines éducatives qui font des émules au niveau national.

Mme Mathilde Panot. Ce n'est pas par hypocrisie que nous avons mentionné le partage des compétences entre l'État et la collectivité de Polynésie. Nous l'avons fait à la suite du travail mené avec des associations et des militants polynésiens. Nous maintenons nos amendements, car nous pensons que l'État a la responsabilité d'accompagner et de fournir des moyens pour régler ces questions. Ces enjeux nous dépassent et représentent le défi majeur du XXI^e siècle.

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CL10 et CL11 de Mme Danièle Obono, CL12 et CL13 de M. Jean-Hugues Ratenon ainsi que l'amendement CL14 de Mme Danièle Obono.

Mme Mathilde Panot. Je suppose que vous allez me répondre la même chose sur cette série d'amendements, mais ce sont des propositions que nous avons travaillées avec des Polynésiens et qui nous tiennent à cœur.

S'agissant de l'amendement CL10, si le gouvernement de Polynésie française souhaite mettre en place un protectionnisme solidaire afin de lutter contre les graves conséquences sociales et économiques que ce territoire connaît, l'État français, par l'accompagnement et le soutien à la collectivité pour instaurer des mécanismes de protection tels que la taxe kilométrique et l'octroi de mer, contribuera au développement des productions locales tout en luttant contre l'impact écologique des importations s'ajoutant à l'impact économique et social.

L'amendement CL11 porte sur un sujet extrêmement important en Polynésie française : la lutte contre la pauvreté. La Polynésie française est particulièrement touchée par ce fléau, avec un taux de chômage en progression inquiétante concernant les jeunes. Les inégalités sont criantes. Là aussi, il y a des choses à faire.

L'amendement CL12 concerne la lutte contre la vie chère. Une étude de 2016 de l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF) concluait que le

niveau général des prix à la consommation y était supérieur de 39 % à celui de la métropole, alors même que le territoire est particulièrement touché par la pauvreté.

L'amendement CL13 porte sur le droit à l'accès à l'eau. Nous demandons d'acter un soutien renforcé de l'État pour consacrer un vrai droit en la matière, notamment avec les premiers mètres cubes gratuits. L'eau est un bien commun vital.

Enfin, l'amendement CL14 porte sur l'enseignement supérieur. Il s'agit de prévoir des investissements permettant une formation la plus complète possible répondant aux besoins de la Polynésie, une meilleure accessibilité et une plus grande attractivité de l'Université de Polynésie française qui est un rouage essentiel pour la société polynésienne, en particulier dans les domaines sociaux, environnementaux, énergétiques et économiques.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Ne vous méprenez pas, chère collègue, nous n'avons aucun grief. Mme Maina Sage reprend la parole à chaque fois car cela lui permet d'aborder ces sujets. J'ai auditionné la majorité et les oppositions au sein de l'assemblée de Polynésie ; il existe des divergences mais les thèmes que vous abordez sont bien au cœur des problématiques locales. Ne m'en veuillez pas de souligner cependant qu'il est un peu compliqué de justifier ces amendements dans le cadre de l'autonomie de la Polynésie – Mme Sage vous a largement répondu.

Sur l'amendement CL10, de façon un peu taquine, j'aurais tendance à vous inviter à relire la tribune « Renaissance » du Président de la République : vous y trouverez des préoccupations environnementales et sociales de même nature.

Mme Mathilde Panot. Pas avec le libre-échange !

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Relisez bien ! En tout état de cause, je demande le retrait des amendements, à défaut de quoi l'avis est défavorable.

Mme Maina Sage. La lutte contre la vie chère est un enjeu majeur, surtout depuis la grave crise économique que nous avons vécue, le véritable décrochage qui s'est produit à partir 2004. Dans la période des essais nucléaires, la Polynésie a été « dopée » : c'était la « manne nucléaire ». En 1996 nous avons déjà connu un décrochage, qui avait été plus ou moins rattrapé grâce à la dotation de compensation et aux efforts de la Polynésie pour développer ses ressources propres, notamment en matière de tourisme. En 2004, nous avons cependant subi une grave instabilité politique qui a duré dix ans : treize gouvernements se sont succédé et nous avons perdu dix points de PIB. Le taux de chômage a doublé. Cette situation d'instabilité a été accentuée en 2008 par la crise des *subprimes* car les États-Unis étaient notre premier marché touristique. Quand la formation politique à laquelle j'appartiens est revenue au pouvoir dans les instances du pays, en 2013, il était en lambeaux. C'était une catastrophe économique, politique, sociale. Les niveaux de pauvreté avaient explosé.

Nous avons alors élaboré un plan de lutte contre la pauvreté et augmenté la pression fiscale de dix points en 2013 sur toutes les catégories sociales, les banques, les assurances, tout le monde, à hauteur de ce que chacun pouvait contribuer. Cette fiscalité a été fléchée dans un fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté. Nous ne nous réveillons pas aujourd'hui. C'est un travail de longue haleine ; on ne relève pas en quelques années un pays qui a été en crise pendant dix ans.

Les chiffres que vous avez sont ceux de 2015-2016 ; je vous remettrai ceux de 2018 et vous verrez qu'ils sont bien meilleurs. Nous avons réduit le taux d'endettement, retrouvé la croissance et nous revenons aux trajectoires de 2006. Certes, tout n'est pas encore réglé, même en termes de PIB par habitant, mais la situation est en nette amélioration.

L'État nous a accompagnés. C'est un partenaire majeur dans la reconstruction de la solidarité envers les plus faibles. Notre première action forte a d'ailleurs été de réinscrire un contrat de solidarité entre l'État et la Polynésie.

S'agissant de vos propositions, j'ai un problème de fond avec l'idée de « protectionnisme solidaire » et de lutte contre la vie chère, car c'est contradictoire. Pour votre information, nous avons une taxe pour le développement local qui grève les produits afin de protéger l'industrie locale. En même temps, cela dope forcément les prix. De nombreuses assises se sont tenues en Polynésie sur ces sujets. Nous avons fléché le produit ainsi perçu sur des outils de solidarité et élaboré un plan pour assainir les situations de monopole et d'abus de position dominante, avec la création d'une autorité de la concurrence.

Plutôt que de doper les prix à l'entrée et faire du rattrapage, comme dans vos propositions, pour augmenter les salaires des non-fonctionnaires, nous avons privilégié une stratégie de vérité des prix. Nous souhaitons des outils permettant de bloquer les marges : c'est ce que nous avons fait en revisitant la fiscalité douanière, pour permettre une baisse des prix. De l'autre côté, les aides sociales doivent aider les publics les plus démunis.

Les efforts produisent leurs effets puisque, si nous sommes encore loin d'être sortis de l'ornière, nous avons retrouvé des tendances positives en termes de développement, de taux de croissance, de climat des affaires et même d'emploi, choses que beaucoup de collectivités nous envient.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

Article 2 (art. 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Application de plein droit en Polynésie française des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État*

*La Commission **adopte** l'article 2 **sans modification**.*

Article 2 bis (art. 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Dématérialisation de la procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 2 bis sans modification.

Article 2 ter (art. 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Dématérialisation de la procédure de consultation du gouvernement de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 2 ter sans modification.

Article 3 (art. 7 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 3 bis (art. 29 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Régime des sociétés d'économie mixte*

La Commission adopte l'article 3 bis sans modification.

Article 4 (art. 30-1 et 111 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Création d'autorités administratives indépendantes et définition des règles déontologiques, budgétaires et comptables qui leur sont applicables*

La Commission est saisie de l'amendement CL15 de M. Jean-Hugues Ratenon.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Avis défavorable. La possibilité offerte par cet article à la Polynésie de créer des autorités administratives indépendantes dans d'autres secteurs est une avancée pour cette collectivité.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL16 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Mathilde Panot. Par cet amendement, nous proposons, toujours dans le respect des compétences statutaires de la collectivité de Polynésie française, que les délibérés de l'Autorité polynésienne de la concurrence (APC) soient publics. Nous proposons ainsi de supprimer le secret du délibéré de l'APC afin que les Polynésiens puissent avoir connaissance des raisons motivant les décisions de l'autorité, qui ont un impact direct sur leur vie de tous les jours, ce qui permettra de lutter plus efficacement contre les hausses de prix.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Avis défavorable. Une telle disposition ne relève pas de la compétence du législateur organique mais de la loi du pays.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL17 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Enfin, elle adopte l'article 4 sans modification.

Article 5 (art. 30-2 [nouveau], 91, 111, 157-2, 157-3, 172-2 et 186-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Création de sociétés publiques locales*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL18 de Mme Danièle Obono.

Puis elle adopte l'article 5 sans modification.

Article 5 bis (art 30-3 [nouveau], 65, 167 et 171 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Publication des actes et documents administratifs de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 5 bis sans modification.

Article 5 ter (art. 30-4 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Aide juridictionnelle en matière foncière*

La Commission adopte l'article 5 ter sans modification.

Article 5 quater (art. 34 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Participation de la Polynésie française à l'exercice de missions de police*

La Commission adopte l'article 5 quater sans modification.

Article 6 (art. 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Élargissement de la possibilité pour la Polynésie française de participer à des organisations internationales*

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Conditions de la délégation de compétences de la Polynésie française aux communes polynésiennes*

La Commission est saisie de l'amendement CL23 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Cet amendement a pour objet de préciser la compétence des communes en matière de transports communaux, qui ne doit pas exclure la mise en place des services de transports par le pays. Le service de transport, surtout sur l'île de Tahiti, est aujourd'hui difficilement détachable des lignes communales. Notre objectif est donc d'indiquer clairement que la compétence communale est exercée « *sans préjudice des services de transports mis en place par la Polynésie française* ».

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. C'est un sujet qui nous a beaucoup occupés. Dans l'état actuel des choses, il ne semble pas que la rédaction pose problème. Cela étant, je vous propose de retirer l'amendement pour que nous continuions à en discuter en vue de la séance, avec le Gouvernement, afin de bien éclaircir les choses.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8 (art. 45 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Répartition des compétences en matière de production et de distribution d'électricité*

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Exploration et exploitation des terres rares*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de suppression CL2 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Elle adopte ensuite l'article 9 sans modification.

Article 9 bis (art. 52 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Modification des ressources et du fonctionnement du Fonds intercommunal de péréquation*

La Commission adopte l'article 9 bis sans modification.

Article 9 ter (art. 53 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Possibilité pour les communes ou leurs groupements de confier à la Polynésie française le recouvrement des impôts et taxes locaux*

La Commission adopte l'article 9 ter sans modification.

Article 10 (art. 55-1 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Participation de la Polynésie à des syndicats mixtes ouverts*

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 10 bis (art. 64 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Délégation de signature des titulaires du pouvoir d'ordonnateur de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 10 bis sans modification.

Article 11 (art. 64-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Conditions de remplacement du président de la Polynésie française en sa qualité d'ordonnateur lorsqu'il est déclaré comptable de fait*

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

Après l'article 11

La Commission est saisie de l'amendement CL22 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Le travail de longue haleine qu'a mené le gouvernement polynésien, en concertation avec les institutions, a trouvé un aboutissement fort puisque le choix a été fait de concentrer la totalité des demandes d'évolution au Sénat. 98 % de ces demandes ont été entendues et reçues, parfois aménagées.

Il reste un point important pour les Polynésiens : passer le cap d'un plein retour de notre autonomie, notamment sur la question de l'organisation et du fonctionnement du gouvernement. Avant la période d'instabilité dont j'ai parlé précédemment, il y avait eu des excès. Le législateur organique, en 2011, a souhaité imposer un seuil, assez dur à vivre pour les Polynésiens car rognant notre autonomie, pour la masse salariale dédiée aux collaborateurs de cabinet du gouvernement local. Leur nombre est fixé par l'assemblée de Polynésie mais leur rémunération ne peut excéder une masse salariale mentionnée dans la loi organique. Ce n'aurait jamais dû être le cas : aucun autre texte organique ne fixe ce type de seuil. Il est de 3 % de la masse salariale de l'administration.

Or, dans le contexte que j'ai décrit de redressement des comptes publics et de retour de la croissance, avec un plan de départs volontaires et une réduction très forte de la masse salariale de l'administration, nous nous sommes trouvés face à un effet ciseaux. Le seuil de 3 % ne permet plus au gouvernement de fonctionner correctement.

Dans le strict respect de notre autonomie et pour que la Polynésie française soit traitée comme les autres – la Nouvelle-Calédonie n'a pas de seuil et le droit

commun de l'article 74 de la Constitution ne connaît rien de tel... —, je vous propose de réviser ce taux. Nous avons à de multiples reprises tenté de franchir l'obstacle de l'article 40 de la Constitution. Nous n'avons pas proposé de supprimer le plafond, car c'est plutôt un principe vertueux de maîtrise des dépenses publiques, mais de confier la plénitude de la décision à l'assemblée de Polynésie. On ne nous l'a pas permis du fait d'une lecture très stricte de l'article 40. Si je peux le comprendre au plan juridique, je ne le comprends pas du tout au plan politique car ce taux avait été fixé par voie d'amendement. Ce qu'un amendement a fait, un autre amendement doit pouvoir le défaire, surtout quand ce n'est que justice et équité par rapport au reste des collectivités.

Mon amendement est donc un peu provocateur. Pour pouvoir vous en parler aujourd'hui, il a fallu que je propose une baisse de taux : je passe de 3 % à 2,9 %. J'espère que nous parviendrons à régler le problème d'ici à la séance.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je peux partager la position de principe selon laquelle l'article 40 est toujours source de frustration pour les parlementaires ; cela entrera dans l'esprit consensuel de notre réunion. Par ailleurs, la décision est en effet datée et il est temps de tourner cette page. Je ne suis pas convaincu sur la forme mais un droit commun existe. Je pense qu'il faut continuer à en parler d'ici à la séance publique pour trouver une solution. Je vous demande le retrait en attendant.

Mme Maina Sage. Je précise que nous avons tenté de modifier le taux en gageant l'amendement sur le budget de la Polynésie — cette dépense émerge bien au budget de la collectivité. Mais même cela ne marche pas. Il faudrait peut-être réfléchir à une évolution de l'article 40 pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution, qui sont pleinement autonomes au plan fiscal. Je rappelle enfin que la part de l'État dans le budget de fonctionnement de la Polynésie est de 11 %. Le reste est assuré par les recettes fiscales propres.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je soutiens la demande de Mme Maina Sage. Espérons que le dialogue soit fructueux car il ne l'a pas toujours été. Il y a un certain non-sens à appliquer une limitation pour le cabinet du gouvernement de Polynésie alors que le territoire est autonome et mérite un encadrement normal, proportionnel et proportionné aux compétences exercées, surtout quand le gage porte sur les dépenses de la Polynésie. C'est donc une question de volonté politique à laquelle ne devrait pas s'opposer une infaisabilité juridique.

L'amendement est retiré.

Article 11 bis (art. 87 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport du président de la Polynésie française et des autres membres du gouvernement*

La Commission adopte l'article 11 bis sans modification.

Article 11 ter (art. 91 et 171 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Compétences du conseil des ministres*

La Commission adopte l'article 11 ter sans modification.

Article 11 quater (art. 93 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Nominations en conseil des ministres*

La Commission adopte l'article 11 quater sans modification.

Article 11 quinquies (art. 96 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Subdélégation de signature des responsables des services de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 11 quinquies sans modification.

Article 12 (art. 107 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Remplacement des membres de l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

Article 13 (art. 122 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Règles de majorité à l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 13 sans modification.

Article 13 bis (art. 126 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport des représentants à l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 13 bis sans modification.

Article 13 ter (art. 129 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Pouvoir d'ordonnateur du président de l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 13 ter sans modification.

Article 13 quater (art. 137 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 13 quater sans modification.

Article 14 (chapitre III du titre IV, art. 5, 49-1, 111, 147 à 152, 171, 172, 173-1 et 182 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Extension des compétences du conseil économique, social et culturel de Polynésie française à l'environnement*

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

Article 14 bis A (art. 157-2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Compétence de l'assemblée de la Polynésie française sur les projets de décision avant la décision de la commission de contrôle budgétaire et financier*

La Commission adopte l'article 14 bis A sans modification.

Article 14 bis (art. 157-4 et 168-1 [nouveaux] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Dématérialisation des échanges entre les institutions de la Polynésie française, le haut-commissaire et la chambre territoriale des comptes*

La Commission adopte l'article 14 bis sans modification.

Article 14 ter (art. 162 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Clarification de la protection fonctionnelle des responsables publics de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 14 ter sans modification.

Article 15 (art. 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Élargissement du champ du concours technique et financier de l'État*

La Commission adopte l'article 15 sans modification.

Article 16 (art. 170 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Sécurisation juridique de la mise à disposition d'agents du ministère de l'éducation nationale*

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

Article 17 (art. 170-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Limitation du champ des conventions conclues avec l'État devant être préalablement approuvées par l'assemblée de la Polynésie française*

La Commission adopte l'article 17 sans modification.

Article 18 (art. 173-2 [nouveau] de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Entrée en*

vigueur et contrôle de légalité des actes des autorités administratives indépendantes polynésiennes

La Commission adopte l'article 18 sans modification.

Article 19 (art. 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Saisine pour avis du Conseil d'État sur la répartition des compétences entre les institutions polynésiennes et le domaine des lois du pays*

La Commission adopte l'article 19 sans modification.

Article 20 (art. 176, 177 et 178 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Amélioration du régime contentieux des lois du pays*

La Commission adopte l'article 20 sans modification.

Article 21 (art. 189 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et L.O. 392-1 du code électoral) : *Adaptation du rôle de l'Institut de la statistique de la Polynésie française aux nouvelles règles d'établissement des listes électorales*

La Commission adopte l'article 21 sans modification.

Article 22 (art. 109, 111, 159, 171 et 173-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Coordinations*

La Commission adopte l'article 22 sans modification.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi organique sans modification.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi ordinaire.

Article 1^{er} A (art. 1^{er} A [nouveau] de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française et 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) : *Transformation de la dotation globale d'autonomie en prélèvement sur recettes de l'État*

La Commission adopte l'article 1^{er} A sans modification.

Article 1^{er} (art. L. 5842-22, L. 5842-26 et L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales et 134 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : *Compétence des communautés de communes et d'agglomération en Polynésie française*

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL4 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Puis elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL11, l'amendement de précision CL12, l'amendement de coordination CL13, l'amendement rédactionnel CL14 et l'amendement de précision CL15, tous du rapporteur.

La Commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 (art. L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales) : *Règles d'organisation et de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts auxquels participe la Polynésie française ou l'un de ses établissements*

La Commission **adopte** l'amendement de précision CL16 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 (art. L. 5843-2 du code général des collectivités territoriales et 64 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense) : *Création de syndicats mixtes ouverts sans la Polynésie française ou l'un de ses établissements publics*

La Commission **adopte** successivement l'amendement de coordination CL17 ainsi que les amendements rédactionnels CL18, CL19 et CL20, tous du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.

Article 4 (art. L. 1862-1 et L. 1862-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et 23 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française) : *Participation des communes et de leurs groupements aux sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française*

La Commission **adopte** les amendements de coordination identiques CL21 du rapporteur et CL1 de Mme Maina Sage.

Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL22 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CL2 de Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Il s'agit d'un amendement découpé en plusieurs amendements : je les défends tous ensemble. Dans la loi ordinaire, au Sénat, un volet important a été introduit sur la possibilité d'organiser des sociétés d'économie mixte (SEM). Nous avons noté des nécessités d'adaptation complémentaires. C'est l'objet de ces amendements de précision et de coordination.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je suis défavorable à cette précision. Vous souhaitez par cet amendement préserver la compétence du pays en matière de droit commercial en revenant dans la loi sur la fixation de l'objet des SEM créées par la Polynésie, auxquelles s'associent des communes, la forme de ces sociétés, les règles de détention du capital, ainsi que les voix détenues par les actionnaires dans les organes délibérants. Tel qu'il a été adopté par le Sénat, l'article 4 préserve complètement la compétence du pays en matière de droit commercial et les précisions que vous souhaitez supprimer constituent des éléments essentiels au statut des SEM qui ne ressortissent pas de la compétence du pays. En effet, votre amendement conduirait à supprimer de la loi la limitation de l'objet social à des activités d'intérêt général en lien avec des compétences des collectivités, la forme de société anonyme et la participation majoritaire des personnes publiques. Or il est du rôle de l'État d'encadrer les modalités de participation des collectivités dans les SEM et de celui de la Polynésie de légiférer sur l'organisation et le fonctionnement de ces SEM au titre de sa compétence en matière de droit des sociétés. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite les amendements identiques de coordination CL25 du rapporteur et CL3 de Mme Maina Sage.*

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL24 et l'amendement de conséquence CL23 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 5 (art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales) : *Extension des dispositions relatives aux crématoriums aux communes de la Polynésie française*

*La Commission **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

Article 6 (art. L. 407, L. 410 et L. 414 du code électoral) : *Coordinations en matière électorale*

*La Commission **adopte** l'article 6 **sans modification**.*

Article 7 : *Clarification du statut des agents non fonctionnaires de l'administration*

*La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

Article 8 (art. 69-8-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Financement de l'aide juridictionnelle en matière foncière*

*La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.*

Article 9 : *Conditions de l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside*

La Commission **adopte** l'article 9 **sans modification**.

Article 10 : *Retour à la famille du défunt des biens de famille, en l'absence de descendants de celui-ci*

La Commission **adopte** l'amendement CL5 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.

Article 11 : *Attribution en nature ou en valeur de sa part à l'héritier omis, sans remise en cause du partage intervenu*

La Commission **adopte** l'article 11 **sans modification**.

Article 12 : *Dispositif dérogatoire temporaire de partage des bien indivis*

La Commission **adopte** l'article 12 **sans modification**.

Article 13 : *Expérimentation d'un dispositif dérogatoire de partage par souches*

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL6 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.

Article 14 : *Intelligibilité et accessibilité du droit national applicable en Polynésie française*

La Commission est saisie de l'amendement CL7 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Comme je l'ai dit dans mon propos introductif, l'article 14 est un rapport demandé au Gouvernement. Je pense que c'est une prérogative de nos assemblées ; c'est nous qui en déciderons. Je demande la suppression de cet article.

Mme Maina Sage. Nous avons maintenu nos amendements de précision, monsieur le rapporteur, dans l'espoir de vous convaincre de leur bien-fondé d'ici à la séance. Le droit polynésien n'étant pas toujours évident, il mérite des précisions.

Même si je comprends que vous vouliez éviter l'accumulation des rapports, je pense que vous avez tort. Cet article a été introduit au Sénat à la demande du Gouvernement. Nous faisons face à de véritables blocages. Un exemple très concret : sur cent dix-huit îles, dont soixante-seize sont habitées, savez-vous combien possèdent un réseau d'agences bancaires ? Une vingtaine ! Comment fait-on sur les autres îles ? Il y a une poste. Cette question se pose à l'échelle nationale, dans un contexte de disparition du service public en zone rurale.

Avec ce rapport, nous demandons que l'Office des postes et télécommunications (OPT), notamment, qui joue aujourd'hui un rôle social dans les îles éloignées où il n'y a pas de banques, puisse proposer de petits crédits à nos concitoyens, qui sont Français – ce n'est pas la lune ! Si nous allons jusqu'à demander un rapport dans une loi de ce type, c'est que c'est important. Peut-être, certes, faudrait-il l'écrire sous une autre forme. Mais ce que révèle cette requête, c'est l'existence d'une vraie inégalité en matière d'accès aux prêts bancaires, qui sont impossibles à mettre en œuvre par le biais des services publics. Monsieur le rapporteur, je sais que vous êtes sensible à cette question. Nous discutons également avec votre gouvernement, et espérons trouver une solution.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Ce n'est jamais le fond du rapport qui est en cause. Qui plus est, le Gouvernement fait les rapports qu'il veut, sans qu'il soit besoin de l'inscrire dans la loi. J'ajoute que, dans votre enthousiasme, vous avez évoqué l'article 16 et non l'article 14 dont il est ici question.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 14 est supprimé.

Article 15 : *Concession d'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française*

La Commission adopte successivement les amendements de précision CL9 et CL10 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 15 modifié.

Article 16 : *Rapport sur le placement des fonds libres de la Polynésie française*

La Commission examine l'amendement CL8 du rapporteur.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Cet amendement est semblable à l'amendement CL7 que j'ai déposé sur l'article 14. Il semblerait que Maina Sage l'ait déjà commenté... (*Sourires.*)

Mme Maina Sage. En effet ! Mon intervention sur l'amendement CL7 valait en réalité pour celui-ci...

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 16 est supprimé.

Puis la Commission adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française (n° 1695) et le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (n° 1696) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

CONTRIBUTION DE MME MAINA SAGE, CO-RAPPORTEURE D'APPLICATION

Votre rapporteure d'application, contrainte par le format, ne reprendra ici que quelques points majeurs de cette révision statutaire de la Polynésie française qui entend, au travers de ces textes, consacrer à la fois un principe de reconnaissance et de réparation de l'histoire du fait nucléaire tout en entamant une relation plus claire et dynamique avec ses partenaires.

UNE RÉVISION STATUTAIRE CONCERTÉE, UTILE ET À HAUTE CHARGE SYMBOLIQUE

Le statut de 2004 a fait l'objet d'un bilan décennal mené par le gouvernement de la Polynésie française dès 2014. Il est le fruit d'un long travail de consultation en interne, en dialogue constant avec le Ministère des outre-mer et les représentants de l'État en Polynésie, faisant même l'objet d'une mission du président de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, en 2015.

Un premier projet de loi émanant véritablement de cette réflexion commune a été soumis aux institutions (Gouvernement, Assemblée, CESC, SPC, APC) et partenaires sociaux de Polynésie en septembre 2018. Il faut ici remercier le Sénat, notamment le rapporteur Matthieu Darnaud et la sénatrice polynésienne Lana Tetuanui pour avoir repris une très grande partie de leurs propositions, permettant ainsi de répondre à de nombreuses demandes institutionnelles.

En synthèse, cette nouvelle révision présente cinq objectifs principaux :

- le premier est à haute charge symbolique puisqu'il vise à ancrer dans le marbre la reconnaissance du fait nucléaire et de ses conséquences sanitaires, écologiques et économiques ;
- le deuxième est un objectif de performance qui vise à clarifier et à moderniser certaines dispositions ou compétences ;
- le troisième est de faciliter les relations entre l'État, la Polynésie et les communes en permettant de nouvelles voies de coopération et de partenariat ;
- le quatrième règle une fragilité du mode électoral actuel ;
- enfin, et non des moindres, il permet des adaptations majeures, notamment du code civil pour faciliter les sorties d'indivision en matière foncière.

Véritable « mini constitution » de la Polynésie, ce statut et ces dernières modifications doivent être appréciés au regard de ses spécificités et de son histoire.

UNE LARGE AUTONOMIE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS D'UN TERRITOIRE GRAND COMME L'EUROPE

Cent dix-huit îles éclatées sur un territoire grand comme l'Europe au cœur du Pacifique Sud ! Moins de 300 000 habitants, 5 archipels, 7 langues, 47 aérodromes, 98 communes associées... Voici posés quelques éléments contextuels de la Polynésie française qui expliquent en grande partie les nécessaires adaptations du droit applicable pour répondre aux défis auxquels elle doit faire face.

La Polynésie a bénéficié depuis 1977 d'une autonomie croissante marquée en 1984 par un statut dit d'autonomie interne, renforcé à plusieurs reprises en 2011 et 2016, jusqu'à la révision constitutionnelle de 2003 qui lui consacre, à l'article 74 de la Constitution, de très larges possibilités. Celles-ci sont traduites dans la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004

Consacrée « pays d'outre-mer », la Polynésie française s'apparente à un régime parlementaire de 57 représentants à l'assemblée de Polynésie française qui élisent en son sein le président de la Polynésie française. Ce dernier nomme son gouvernement qui exerce dans quasiment tous les domaines, hormis quelques compétences partagées comme l'Éducation. En effet, la Polynésie française a la compétence dite « de principe ». L'État conserve les compétences régaliennes (nationalité et droit civil, garanties des libertés publiques, justice, droit pénal et procédure pénale, politique étrangère, défense, sécurité et ordre public, monnaie, etc.) ; mais il peut et continue de soutenir la Polynésie par voie de concours technique ou financier. Il contrôle bien entendu la légalité des actes de la collectivité comme des communes. De même, les « lois » polynésiennes sont soumises à un contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'État. À l'inverse, le principe de spécialité législative impose à l'État une mention expresse d'applicabilité aux dispositions nationales qu'il souhaite étendre à la Polynésie. Enfin, sur le plan européen, la Polynésie entre dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer hors « espace Schengen » et donc non soumis au droit communautaire.

RECONNAÎTRE LE FAIT NUCLÉAIRE ET RÉPARER LES CONSÉQUENCES

D'un point de vue historique, cette autonomisation croissante ne peut être dissociée du contexte d'installation des activités militaires de la France et de son Centre d'Expérimentation du Pacifique (CEP) qui a réalisé 193 essais nucléaires, dont 47 aériens pendant 30 ans. L'économie générée par ces activités militaires a propulsé la Polynésie dans un développement frénétique qui a complètement bouleversé la vie locale dans toutes ses composantes économique et sociale. Ainsi le produit intérieur brut a été multiplié par 3,5 rien qu'entre 1962 et 1970, ayant pour effet pervers l'abandon du secteur primaire au profit d'une économie de comptoir. Plus grave, alors que pendant trente ans l'État avait assuré aux Polynésiens l'innocuité des essais, en février 2006, un rapport mené par la nouvelle majorité indépendantiste de l'assemblée de la Polynésie française, en

partenariat avec les associations militantes anti-nucléaires, publie 25 documents militaires classés secret-défense, révélant 30 années de mensonges pendant lesquels l'État avait mesuré l'impact de chaque tir et recueilli les accidents survenus.

Depuis, la question nucléaire s'est démocratisée à l'ensemble des tendances politiques locales et quelques associations courageuses. Puis s'est ouverte une période de recherche commune de la vérité, de la reconnaissance de ces faits et de combat pour la réparation nécessaire des conséquences, dans un contexte d'instabilité politique et de crise économique sans précédent. Ces avancées se sont donc faites avec difficulté. Ainsi, un dispositif d'indemnisation des victimes a été voté en 2010 mais il aura fallu 7 ans de plus pour qu'il soit vraiment effectif grâce à une modification majeure adoptée à l'unanimité, *contre vents et marées*, par l'Assemblée nationale le 6 février 2017, en partenariat étroit avec les sénateurs : la loi ÉROM du 27 février 2017.

Aujourd'hui, les conséquences sanitaires sont non seulement lourdes (plus de 1000 dossiers de demande d'indemnisation déposés en 10 ans), mais les conséquences environnementales le sont tout autant avec 2 atolls définitivement inhabitables, devenus de véritables « gruyères » dont l'un devrait à terme s'effondrer en partie sur lui-même, menaçant les habitants de l'atoll voisin de Tureia.

Face à la gravité des faits et des conséquences qui en découlent, le président de la Polynésie française, M. Édouard Fritch, et sa majorité ont souhaité que cette nouvelle révision statutaire marque à jamais la reconnaissance de la France toute entière pour avoir utilisé la Polynésie pour des raisons d'État, dans un contexte d'après-guerre où la dissuasion nucléaire était considérée comme un facteur essentiel pour le maintien de la paix dans le monde. Cette reconnaissance du « fait nucléaire » doit surtout se traduire par la garantie d'actions claires et concrètes de réparation à la fois sur le plan sanitaire, environnemental et économique.

C'est pourquoi votre rapporteure d'application est particulièrement sensible et vigilante aux mots utilisés à l'article 1^{er} du projet de loi organique et précise que « la reconnaissance par la Nation de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense nationale », ne doit EN AUCUN CAS laisser penser qu'elle puisse avoir été volontaire. Si cet article 1^{er} est une avancée majeure car à haute charge symbolique pour les Polynésiens, il convient de veiller à ce que son sens soit respecté.

Notons également que le premier alinéa est complété par deux alinéas qui présentent les préjudices causés à la Polynésie française sur les aspects sanitaires et environnementaux, ce qui conduit naturellement à une obligation de réparation par l'indemnisation plus rapide des victimes ainsi que par la surveillance et la réhabilitation des sites de tirs.

Sur ce dernier point, votre rapporteure d'application remarque que seuls Moruroa et Fangataufa ont été cités alors que plusieurs îles alentours ont été impactées notamment l'atoll de Hao, et quelques îles autres des Tuamotu de l'Est et des Gambiers.

DES ÉVOLUTIONS POUR CLARIFIER, SIMPLIFIER ET FACILITER

Outre les enjeux primordiaux de reconnaissance, cette révision apporte des évolutions de performance et de clarification. C'est le cas, par exemple, de la modification de la procédure d'adoption des lois du pays qui permettra leur mise en œuvre plus rapide et donc une plus grande réactivité des politiques publiques. Mais cette modernisation se retrouve également dans la publication électronique des actes du pays qui est une vraie plus-value lorsque l'on travaille sur un territoire grand comme l'Europe, permettant de rompre l'isolement et d'assurer la diffusion instantanée de l'information juridique.

Il est aussi intéressant de noter les nombreux éclaircissements liés aux répartitions des compétences entre l'État, le pays et les communes, et notamment l'affirmation claire de la compétence de la collectivité en matière d'exploration et d'exploitation des terres rares.

On regrettera, en revanche, le rejet en commission d'un amendement ayant pour objet de clarifier les compétences entre la collectivité et les communes en matière de transports.

Concernant plus spécifiquement les communes, de nombreuses dispositions touchent aux sociétés d'économie mixte, à la création des sociétés publiques locales ou encore à leur intervention élargie dans le champ des compétences du pays.

DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES ET EXTRÊMEMENT ATTENDUES EN MATIÈRE FONCIÈRE

Le volet foncier de la loi simple facilitera considérablement la sortie des indivisions successorales qui est un enjeu polynésien fondamental aux multiples répercussions aussi bien sur la vie privée des habitants que sur la vie publique et économique tant l'emprise foncière disponible est réduite.

En 2004, la loi organique avait juridiquement permis la mise en place d'un tribunal foncier. Mais il aura fallu 10 ans pour obtenir sa création en 2015 par la loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires. Cette création était accompagnée d'une réforme de fond du code civil qui a fait l'objet de 3 ans de débats, 3 missions à l'initiative de l'Assemblée nationale puis du Sénat et du ministère de la Justice. Suite à la loi « Letchimy », un travail intensif a été mené de septembre 2018 à février 2019 en partenariat avec le ministère de la Justice, associant l'ensemble des acteurs du secteur public de l'État et du pays, ainsi que les professionnels

concernés. Le résultat est un bond en avant considérable en matière foncière, adaptant le code civil aux réalités locales : financement de l'aide juridictionnelle, règles du droit de retour légal, non remise en cause d'un partage judiciaire par un héritier omis, dispositif dérogatoire temporaire de partage des biens indivis, et même reconnaissance juridique du partage par souche – solution jusque-là purement jurisprudentielle.

Si l'on peut se féliciter de cet aboutissement, il est utile de rappeler sa genèse particulièrement difficile et de remercier l'ensemble des parties. Il nous interroge aussi sur les délais et les efforts nécessaires pour faire avancer le droit en faveur des territoires d'outre-mer et de leurs spécificités.

L'ARTICLE 86 : LE SYMBOLE D'UN PASSÉ QUI SE VEUT RÉVOLU

Si une très large majorité des demandes du gouvernement polynésien ont été entérinées, il reste toutefois un point s'agissant de la modification de l'article 86 de la loi organique en vigueur qui empiète sur les prérogatives de la collectivité normalement compétente pour fixer son organisation et son fonctionnement.

Dans un contexte d'instabilité et de crise économique, et par conséquent de redressement et de quasi mise sous tutelle de la collectivité, l'État avait en 2010 produit à juste titre de nombreuses recommandations dont l'encadrement de la masse salariale de l'administration et des cabinets du gouvernement. Certaines ont été reprises par voie d'amendement dans la révision de la loi organique de 2011. Ainsi, cet article est venu fixer l'organisation des cabinets des membres du gouvernement de la Polynésie française, prévoyant deux critères :

– un nombre maximum de collaborateurs de cabinet déterminé par l'assemblée locale, fixé à 150 par la délibération n° 2012-9 APF du 29 mars 2012 ;

– un second critère prévoyant que le montant total ne puisse dépasser un pourcentage de la masse salariale de l'administration de la Polynésie française. Ce taux dégressif a été fixé à 5 % en 2012, 4 % en 2013 et 3 % à partir de 2014.

La collectivité a été très volontariste, réduisant dès 2010 sa masse salariale et ses effectifs (gel des points d'indice, dispositifs d'incitation de départ à la retraite, fermeture de structures, etc.). Au total, les dépenses de personnel de l'administration entre 2010 et 2018 ont diminué de seize millions d'euros, soit 6,6 %. Cependant, la baisse du taux associée à la réduction de la masse salariale a provoqué un effet ciseau qui ne permet plus au gouvernement de pourvoir correctement ses cabinets en nombre suffisant.

Au regard des besoins exprimés et des efforts produits depuis 2010, il est légitime que le gouvernement puisse demander d'aménager ces contraintes qui aujourd'hui empiètent sur les compétences de la Polynésie française, dans le strict respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

CONCLUSION

Hormis ce dernier point, ce texte n'en demeure pas moins globalement satisfaisant pour les institutions polynésiennes puisqu'il a su s'enrichir d'un grand nombre de leurs propositions. Il impose la reconnaissance du fait nucléaire et ouvre la voie d'une autonomie confortée qui, à la fois, stabilise ses institutions et modernise considérablement les interactions internes et externes de la collectivité avec ses partenaires. Il permet des adaptations majeures en matière foncière et offre de nouveaux outils d'administration, le tout au service de la performance pour l'intérêt général.

PERSONNES ENTENDUES

INSTITUTIONS ET COLLECTIVITÉS DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

- **Présidence et gouvernement de la Polynésie française**

- M. Édouard Fritch, président de la Polynésie française
- M. Sylvestre Bodin, directeur de cabinet
- M. Étienne Howan, conseiller spécial chargé des affaires juridiques
- M. Philippe Machenaud-Jacquier, secrétaire général du gouvernement de la Polynésie française
- Mme Vaitiare Fagu, secrétaire générale adjointe du gouvernement

- **Assemblée de la Polynésie française**

- M. Gaston Tong Sang, président
- Groupe Tapura Huiiraatira : Mme Tepuaraurii Teriitahi, présidente ; M. Antonio Perez, vice-président ; Mme Dylma Aro, présidente de la commission de contrôle budgétaire ; M. John Toromona, président de la commission permanente
- Groupe Tahoeeraa Huiiraatira : Mme Teura Iriti, présidente ; M. Geffry Salmon et Mme Vaitea Le Gayic, membres
- Groupe Tavini Huiiraatira : M. Anthony Géros, président ; M. Richard Tuheiva, membre, ancien sénateur

- **Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française**

- M. Kelly Asin-Moux, président

- **Autorité polynésienne de la concurrence**

- M. Jacques Mérot, président

- **Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française**

- M. Cyril Tetuanui, président
- M. Christophe Valadier, juriste et chef de projet finances et fiscalité

JURIDICTIONS

- **Cour d’appel de Papeete et tribunal foncier de la Polynésie française**
 - M. Régis Vouaux-Massel, premier président de la cour d’appel
 - M. Thomas Pison, procureur général près la cour d’appel
 - Mme Laetitia Ellul-Curetti, présidente du tribunal foncier
- **Conseil d’État**
 - M. Mattias Guyomar, conseiller d’État, président de la 10^e chambre du contentieux

ADMINISTRATIONS CENTRALES

- **Ministère des Outre-mer – Direction générale des outre-mer**
 - M. Emmanuel Berthier, préfet, directeur général
 - M. Jean-Pierre Balcou, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
 - M. Jean-Michel Brunet, adjoint à la cheffe du bureau du droit public et des affaires institutionnelles à la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles
 - M. Christophe de Vivie de Regie, membre du bureau des collectivités locales à la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles
- **Ministère de l’Action et des Comptes publics – Direction générale de l’administration et de la fonction publique**
 - M. Stéphane Lagier, sous-directeur de l’encadrement, des statuts et des rémunérations
 - M. Marc Ciavaldini, chargé de mission auprès du directeur général
- **Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales – Direction générale des collectivités locales**
 - M. Eric Ferri, chef du bureau des structures territoriales
- **Ministère de l’Intérieur – Direction de la modernisation et de l’action territoriale**
 - Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques
 - M. Cyriaque Bayle, adjoint à la cheffe du bureau