

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi  
3 avril 2024  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 64

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence  
de M. Sacha Houlié,  
Président**

- Examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française (n° 2346) (M. Hadrien Ghomi, rapporteur) ..... 2
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi constitutionnelle pour un article 49 respectueux de la représentation nationale (n° 940) (M. Jérémie Iordanoff, rapporteur) ..... 13
- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi portant dépenalisation de l'accès à la nature (n° 1835) (Mme Lisa Belluco, rapporteure)..... 14
- Informations relatives à la Commission. .... 15



*La séance est ouverte à 10 heures.*

*Présidence de M. Sacha Houlié, président.*

*La Commission examine le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française (n° 2346) (M. Hadrien Ghomi, rapporteur).*

**M. le président Sacha Houlié.** Nous examinons ce matin le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) relatives à la Polynésie française.

Il s'agit d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance prise en application de l'article 74-1 de la Constitution, qui permet au Gouvernement de prendre des mesures d'adaptation législatives dans certaines collectivités d'outre-mer (COM). Dans cette hypothèse, la ratification parlementaire de l'ordonnance est obligatoire dans un délai de dix-huit mois.

Le projet de loi a été délibéré en Conseil des ministres le 24 janvier dernier et adopté par le Sénat le 14 mars. Nous avons désigné comme rapporteur M. Hadrien Ghomi, à qui je donne la parole.

**M. Hadrien Ghomi, rapporteur.** Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du CG3P relatives à la Polynésie française.

Cette ordonnance rend l'État compétent pour définir les règles applicables à son domaine privé. Elle répare ainsi un oubli du législateur, organique comme ordinaire, et tire les conséquences des évolutions du statut de la Polynésie française intervenues en 2019.

Avant de présenter plus en détail le contenu de l'ordonnance, une brève présentation du cadre juridique me semble utile.

De manière générale, les biens qui appartiennent à l'État se répartissent entre son domaine public et son domaine privé. Les biens du domaine public sont soumis à un régime exorbitant de droit commun, qui assure leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité. Ils doivent être affectés soit à l'usage direct du public soit à un service public, pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à son exécution. Les biens du domaine privé, quant à eux, sont définis par opposition au domaine public : il s'agit des biens dont l'État est propriétaire et qui ne relèvent pas du domaine public. Ces biens sont principalement soumis aux règles du droit privé, même si le fait qu'ils appartiennent à une personne publique les rend incessibles à vil prix et insaisissables.

En Polynésie française, le domaine privé de l'État représente près de 12,5 kilomètres carrés. Il s'agit principalement d'immeubles de bureaux ou d'habitation, mais également de quelques bâtiments techniques. Ces biens sont détenus par les ministères civils ou par le ministère des armées, ainsi que par des opérateurs, tels que Météo-France ou l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer).

En France hexagonale, et dans l'essentiel des territoires d'outre-mer sous réserve de leurs compétences, le CG3P organise les règles de la domanialité publique comme privée

depuis son entrée en vigueur en 2006. Toutefois, l'extension des règles intéressant les biens du domaine privé n'a pas été possible en Polynésie française, car le statut organique de 2004 ne prévoyait pas que l'État puisse légiférer sur son domaine privé et sur celui de ses établissements publics. En effet, en tant que collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française est régie par le principe de spécialité. Le statut organique adopté en 2004 prévoit ainsi que la Polynésie française dispose d'une compétence de principe dans toutes les matières à l'exception des plus régaliennes, tandis que l'État et les communes n'exercent que des compétences d'attribution.

De plus, dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, les dispositions législatives et réglementaires doivent comporter une mention expresse pour être applicables, sauf dérogation. Or, jusqu'à sa modification par la loi organique du 5 juillet 2019, et bien que l'État soit propriétaire de son domaine privé, le statut de la Polynésie française ne prévoyait pas que l'État puisse légiférer sur son domaine privé et sur celui de ses établissements publics. L'État détenait une compétence d'attribution strictement limitée aux règles intéressant son domaine public.

Cette situation était doublement singulière : d'une part, elle présentait un caractère inhabituel au regard des régimes en vigueur dans les autres collectivités d'outre-mer, dans lesquelles l'État disposait généralement d'une compétence en matière de domanialité privée ; d'autre part, elle empêchait en pratique l'harmonisation avec le droit applicable dans l'Hexagone et dans les autres territoires ultramarins en matière de domanialité privée. Alors que le CG3P, entré en vigueur en 2006, avait été étendu aux territoires ultramarins en 2016, le domaine privé de l'État en Polynésie restait régi par les règles de l'ancien code du domaine de l'État.

La loi organique du 5 juillet 2019 est venue réparer cet oubli du législateur, et a ouvert la voie à une mise en cohérence juridique, en étendant les compétences de l'État aux règles intéressant son domaine privé, qui sont désormais applicables de plein droit. Quatre ans plus tard, l'ordonnance dont la ratification est proposée à notre assemblée tire les conséquences des possibilités ouvertes par la loi organique de 2019.

L'ordonnance comporte six articles.

Son apport est double. Premièrement, l'ordonnance prévoit l'application de plein droit des dispositions du CG3P, non seulement au domaine public de l'État et de ses établissements publics en Polynésie française, mais également à leur domaine privé. Elle étend ainsi en Polynésie française les nouvelles règles de la domanialité privée issue du CG3P, et met fin, par conséquent, à l'application du code du domaine de l'État. Deuxièmement, elle procède à plusieurs adaptations techniques, afin d'assurer le respect des compétences que la loi organique réserve à la Polynésie française et des spécificités de ce territoire.

Je tiens à insister sur ce point : l'ordonnance s'inscrit dans le respect absolu des compétences de la Polynésie française, telles qu'elles sont prévues par le statut. Elle n'empiète aucunement sur les compétences de la Polynésie : la majeure partie de l'ordonnance s'attache, au contraire, à identifier précisément, voire chirurgicalement, les dispositions qui ne pourront pas s'appliquer en Polynésie, ainsi que celles qui devront être adaptées.

Lors des auditions que j'ai conduites la semaine dernière, mon attention a notamment été attirée sur la question des biens publics culturels. Je souhaite remercier les représentants de l'Assemblée de Polynésie française, ainsi que nos collègues Mereana Reid Arbelot et Tematai Le Gayic pour leur participation à cette audition. Des amendements ont été déposés, et cela me donnera l'occasion, je l'espère, de vous rassurer : l'ordonnance opère sur ce point une codification à droit constant, dans le parfait respect des compétences de la Polynésie française.

Avant de conclure mon intervention, je dirai quelques mots de la méthode suivie par le Gouvernement, qui a fait le choix de recourir à une ordonnance de l'article 74-1 de la Constitution, qui lui permet d'étendre et d'adapter par ordonnances les dispositions de nature législative en vigueur dans l'Hexagone. À la différence des ordonnances de l'article 38, celles de l'article 74-1 doivent impérativement être ratifiées par le Parlement dans les dix-huit mois suivant leur publication, sous peine de devenir caduques. Cela préserve le rôle du Parlement, qui est nécessairement saisi du projet de loi de ratification. Il faut donc se féliciter de la méthode choisie, qui associe la souplesse nécessaire à la prise de mesures sur un sujet technique à la garantie d'un contrôle parlementaire effectif au moment de la ratification.

En conclusion, le projet de loi de ratification que nous nous apprêtons à examiner clarifie les règles applicables au domaine privé de l'État en Polynésie française et contribue, plus largement, à assurer l'accessibilité et l'intelligibilité du droit en Polynésie française.

Je vous propose donc de l'adopter.

**M. le président Sacha Houlié.** Nous passons aux interventions des orateurs de groupes.

**M. Guillaume Gouffier Valente (RE).** Ce projet de loi de ratification vient parachever un long processus de mise en cohérence du droit domanial applicable en Polynésie française, débuté en 2016. Jusqu'en 2019, nous étions dans une situation atypique, où l'État ne disposait pas d'une compétence formelle sur l'administration de son domaine privé et sur celui des établissements publics nationaux présents en Polynésie française. La loi organique du 5 juillet 2019 a corrigé cette situation en étendant expressément la compétence de l'État sur ces domaines en plus de son domaine public. Je le rappelle, cette modification a recueilli un avis favorable de l'Assemblée de Polynésie française. Les différentes adaptations ont nécessité des mises en cohérence, inscrites dans les ordonnances du 24 mai 2023, que le présent projet de loi doit ratifier. Il s'agit d'un texte assez technique, qui interroge certains de nos collègues, notamment quant à la capacité de l'État à acquérir des biens culturels dans le domaine public maritime selon la procédure en vigueur.

L'ordonnance que nous devons ratifier précise les dispositions de l'article L. 1127-1 du CG3P, qui porte uniquement sur les facultés de l'État en matière d'acquisition de biens culturels situés dans le domaine public maritime. L'ordonnance intervient à droit constant puisque l'article L. 750-2 du code du patrimoine encadre déjà ce droit de l'État en Polynésie. Résiduel, le domaine maritime de l'État s'y résume, en outre, à quelques installations portuaires nécessaires à la marine nationale. Autrement dit, la compétence administrative sur la quasi-totalité du domaine maritime appartient aux autorités polynésiennes : cet état du droit demeurera.

Concernant les interrogations portant sur les gisements miniers, il convient de rappeler que le terme « gisement » s'entend ici au sens du code du patrimoine, non du code

minier : ne portant que sur les gisements archéologiques, cette ordonnance préserve la compétence polynésienne sur les gisements miniers. Abroger la disposition du CG3P accordant cette compétence à l'État ne constituerait pas seulement un contresens, mais compromettrait aussi l'équilibre subtil, recherché depuis des années et acquis au prix de longs efforts, entre l'État et les autorités polynésiennes. Ne pas ratifier cette ordonnance ou modifier cette disposition du CG3P reviendrait à accorder aux autorités polynésiennes l'administration du domaine privé de l'État et des établissements publics nationaux – démarche contre-productive en pratique et contraire à l'esprit de concorde que nous cherchons toutes et tous.

Aussi le groupe Renaissance soutiendra-t-il ce projet de loi.

**Mme Laurence Robert-Dehault (RN).** Si la République est une et indivisible, elle reconnaît la spécificité des outre-mer. Les territoires ultramarins participent à la grandeur de la France et font de notre nation une puissance mondiale, contribuant au développement économique de notre pays, notamment grâce à la zone économique exclusive (ZEE) qu'ils lui offrent. Ils figurent pourtant parmi les territoires oubliés de la République. Or les maux affligeant la métropole y prennent une dimension dramatique. En ce qui concerne la Polynésie française, elle connaît un taux de chômage six fois plus élevé que la métropole, s'établissant à 44 % et n'est pas épargnée par la défaillance des services publics – en 2022, la chambre territoriale des comptes (CTC) signalait en particulier un service de l'eau de mauvaise qualité.

Dans l'attente de réformes ambitieuses pour améliorer durablement le quotidien de nos compatriotes ultramarins, nous sommes aujourd'hui saisis d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance modifiant les règles de domanialité applicables en Polynésie française. Elle fait suite à une loi organique de 2019 mettant fin à une situation d'ambiguïté législative, source d'illisibilité et d'insécurité juridique, dans laquelle l'État se voyait dénier le droit de légiférer sur son domaine privé et sur le domaine des établissements publics nationaux situés en Polynésie. La compétence de l'État étant affirmée en cette matière, l'ordonnance que doit ratifier ce projet de loi vise à améliorer la cohérence et la lisibilité des règles de droit domanial applicables en Polynésie française, tout en prenant soin d'ajuster certaines procédures au cadre juridique et administratif polynésien – objectif louable.

Si nous n'avons pas de problème avec les modifications législatives proposées, nous sommes en profond désaccord avec la méthode et la procédure utilisées par le Gouvernement. En premier lieu, l'Assemblée de Polynésie française n'a pas été en mesure de rendre un avis sur le fond du texte : demandé en même temps que se déroulaient des élections territoriales, il a été réputé favorable sans que cette assemblée ait pu se prononcer. Surtout, nous dénonçons fermement le caractère excessif du recours aux ordonnances sous la présidence d'Emmanuel Macron, président ayant le plus recouru à cette méthode comme l'indiquait un rapport sénatorial de 2022 : au cours de son premier quinquennat, le chef de l'État a publié plus de 350 ordonnances, soixante-dix par an. Un tel recours pourrait se justifier par l'efficacité de la procédure. Hélas, le même rapport montre, à l'inverse, qu'il fallait en moyenne 250 jours pour adopter une loi au Parlement, contre 466 jours pour la publication d'une ordonnance. Pour résumer, les méthodes de gouvernement du Président – l'utilisation abusive du 49.3, des votes bloqués et des ordonnances – conduisent à dénier à notre assemblée son rôle fondamental : débattre et voter des lois.

Ne pouvant accorder son approbation alors que le Parlement est ainsi contourné, le Rassemblement national s'abstiendra.

**M. Tematai Le Gayic (GDR-NUPES).** Je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur d'avoir organisé en toute hâte l'audition des autorités polynésiennes la semaine dernière.

Je le rappelle, la Polynésie n'a pas pu donner son avis car, lorsque l'ordonnance a été prise en 2023, nous étions en pleine période d'élection territoriale. Simplement, à défaut de vote, elle est censée avoir accepté. Le texte n'a même pas pu être examiné en commission. Cela étant, comme le rapporteur l'a dit, nous n'avons pas d'avis à donner concernant le domaine privé de l'État. Nous avons par contre des réserves sur deux points : le domaine public maritime de l'État, qui n'existe plus aux termes des deux statuts d'autonomie de 1977 et de 2004 et les biens culturels susceptibles de s'y trouver.

Lors de l'examen du présent texte au Sénat, le ministre et le rapporteur ont signifié en séance publique que le domaine public maritime de l'État était restreint aux zones portuaires de l'armée française. En audition, nous avons souhaité savoir quelle était la liste des zones dont l'État pensait être propriétaire. Le statut d'autonomie organisant le partage des compétences entre l'État et la Polynésie ne mentionne en effet aucun site censé appartenir au domaine public maritime de l'État pas plus qu'il ne prévoit que l'extension des installations portuaires dans les lagons ou dans les eaux territoriales rende l'État propriétaire des eaux avoisinantes.

Notre seconde interrogation concerne la zone contiguë. Le statut d'autonomie prévoit que la zone lagonaire, la zone territoriale et la ZEE, qui s'étend jusqu'à 200 milles marins des côtes, relèvent de la compétence de la Polynésie. Or d'après l'ordonnance, la zone contiguë, dont nous ignorons ce qu'elle signifie, revient à l'État. M. le rapporteur connaît ces interrogations, exprimées par les autorités polynésiennes lors des auditions. Les cinq parlementaires polynésiens, trois députés et deux sénateurs, toutes sensibilités confondues – autonomiste ou indépendantiste –, ont déposé les mêmes amendements, correspondant aux mêmes craintes ; nous attendons toujours des réponses.

**Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES).** En abordant à Paris, à l'Assemblée nationale, des questions sur lesquelles l'histoire longue du pays a conduit nos règles constitutionnelles à distinguer les compétences pour les ventiler entre la métropole et les outre-mer, en l'occurrence la Polynésie, nous nous engageons dans un exercice délicat : nous prononcer dans le cadre de l'article 74-1 de la Constitution, qui respecte les compétences de la Polynésie française.

Prévue par la Constitution, la possibilité pour le pouvoir exécutif d'étendre par ordonnances des normes s'appliquant ailleurs est à manier avec précaution. La procédure porte en effet atteinte au pouvoir législatif, dans la mesure où le domaine de la loi, régi par l'article 34, sera sacrifié au bénéfice d'un exécutif dont le pouvoir devrait être circonscrit au domaine du règlement, aux termes de l'article 37. Dans cette procédure un peu rapide, la qualité de la délibération des représentants des Polynésiens et du reste de la nation, et l'exercice de leurs pouvoirs respectifs risquent donc de se perdre.

Ces réserves étant faites, l'extension des dispositions du CG3P à la Polynésie française ne rencontre pas d'opposition concrète, matérielle, en ce qui concerne le domaine privé de l'État, et elle répond au besoin de clarification du statut juridique du patrimoine en question, ne serait-ce que pour construire des logements, dont des logements sociaux. Les réserves, très bien expliquées par mon collègue Tematai Le Gayic, portent sur les dispositions visant le domaine public maritime, encore trop floues. Nous soutiendrons les

amendements qui visent à lever ces doutes, notre mission consistant en la circonstance à nous aligner sur la position des Polynésiens et à ne pas laisser l'exécutif prémâcher le travail du pouvoir législatif. À cet égard, la règle de la caducité à défaut de ratification dans les dix-huit mois valant pour les ordonnances relevant de l'article 74-1 mériterait d'être étendue à toutes les ordonnances – novation constitutionnelle dont nous aurons, je l'espère, bientôt l'occasion de parler.

**M. Philippe Gosselin (LR).** Au nom de mon groupe, je me réjouis que nous parlions à nouveau des collectivités d'outre-mer : nous examinerons certes dans quelques semaines un texte sur la Nouvelle-Calédonie, après en avoir revu un autre il y a de longs jours, relatif aux élections provinciales, mais il reste rare qu'autant d'occasions de rappeler les spécificités ultramarines et d'expliquer l'article 74 de la Constitution nous soient données que ces derniers temps. Soucieux de l'autonomie des territoires, de leur statut et de l'avis de leurs élus, je regrette que ceux de l'Assemblée territoriale de Polynésie n'aient pu véritablement s'exprimer sur le sujet. Notre collègue Tematai Le Gayic nous a fait savoir qu'ils n'avaient pas d'opposition de principe, mais il eût été préférable de l'entendre de leur bouche. La fabrique de la loi connaît d'étonnantes lenteurs touchant certains sujets, suivies de brusques accélérations, autant de coups d'accordéon difficiles à gérer.

Cela étant, il s'agit de ratifier une ordonnance relative à la domanialité, réaffirmant les compétences de l'État et confortant son domaine privé – démarche assez classique, même en tenant compte de l'autonomie du territoire en question – suite à une loi organique de 2019, comme l'a expliqué notre rapporteur. Il importe en effet de donner plus de cohérence et de lisibilité au droit domanial, pour permettre, entre autres choses, de nouvelles constructions. Pour autant, je fais miennes les interrogations exprimées par Tematai Le Gayic, auxquelles devront sans doute répondre quelques amendements.

Compte tenu de tous ces éléments, il n'y aura pas d'opposition du groupe Les Républicains : même si cela dépend de la suite de nos débats, nous voterons vraisemblablement un texte, qui n'a rien de gênant et apporte au contraire des clarifications nécessaires.

**Mme Mathilde Desjonquères (Dem).** Attendue par un grand nombre de Polynésiens, l'ordonnance du 24 mai 2023 tend à clarifier le régime du droit domanial de la Polynésie française. Les spécificités géographiques et géologiques d'un territoire composé de 118 îles volcaniques et coralliennes exigent un régime juridique adapté. Le présent texte met fin au régime de spécialité législative qui prévalait pour l'application des dispositions relatives au domaine privé et à celui des établissements publics de l'État et aligne enfin le régime polynésien sur celui de l'applicabilité de plein droit pour ce qui relève du domaine public de l'État.

Pour mémoire, la loi organique du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française clarifie le droit domanial applicable sur ce territoire en étendant expressément la compétence de l'État à son domaine privé ainsi qu'au domaine public et privé de ses établissements publics en Polynésie française. Consultée à ce sujet en 2019, l'assemblée de Polynésie avait émis un avis favorable à cette évolution. En dépit de l'évolution de la loi statutaire, intervenue en 2019, les dispositions du CG3P applicables à la collectivité n'avaient toujours pas fait l'objet d'une actualisation et restaient donc sans effet juridique. L'ordonnance du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du CG3P relatives à ce territoire traduit la nouvelle répartition des compétences entre l'État et la Polynésie, et prend en compte l'évolution du régime d'applicabilité du droit domanial dans cette collectivité en

procédant à l'extension des règles du CG3P relatives à l'acquisition, la gestion et la cession des biens relevant du domaine privé de l'État et des établissements publics. Elle contribue ainsi à rendre l'application du droit plus accessible et surtout plus intelligible. Dans un territoire étendu sur une superficie comparable à celle de l'Europe, où la multiplicité des régimes applicables rendait le droit patrimonial incompréhensible, une telle clarification était donc nécessaire.

Pour toutes ces raisons, le groupe Démocrate votera ce texte.

**M. Roger Vicot (SOC).** Ce texte nous paraît logique et pertinent, car il tend à harmoniser et clarifier le droit domanial applicable en Polynésie française et à donner à l'État une compétence en matière d'établissement des règles relatives à son domaine privé. Cette évolution était souhaitable, car le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) n'avait pas été mis en cohérence avec les nouvelles dispositions. Le texte favorisera la conciliation entre le droit positif métropolitain et le droit spécifique à la Polynésie française. Surtout, il améliorera la lisibilité de la répartition des compétences entre le régime d'applicabilité du droit domanial en Polynésie française.

Cette réforme du code général de la propriété des personnes publiques contribuera également à l'application de nouvelles règles qui doivent permettre à l'État de vendre des terrains appartenant à son domaine privé à prix réduit pour construire des logements sociaux, tant attendus sur place.

Le groupe Socialistes et apparentés n'aura aucune opposition à son adoption.

**M. Philippe Pradal (HOR).** L'attention particulière que nous voulons porter à la Polynésie française justifie pleinement l'examen de ce texte. Le droit domanial applicable à la Polynésie est resté illisible en raison des nombreux régimes applicables aux différentes catégories de domaines. Cette fragmentation normative, naturellement préjudiciable à l'intelligibilité a également, et plus encore, laissé place à des incohérences.

L'État n'étant pas compétent en Polynésie française pour établir les règles relatives à son domaine privé et à celui de ses établissements publics, cette compétence revenait donc par défaut aux institutions de la Polynésie française. La loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française a permis de faire un premier pas vers la résolution de cette situation. Elle a ainsi étendu expressément la compétence de l'État en Polynésie française à son domaine privé et au domaine public et privé de ses établissements publics. Cependant, cette réforme ne peut être pleinement effective sans une mise en cohérence concrète du code général de la propriété des personnes publiques. En effet, la loi organique ne permet pas, à elle seule, d'identifier dans ledit code les règles applicables, avec ou sans adaptation, et celles qui ne sont pas expressément étendues.

L'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023, consacrée à la Polynésie française, traduit dans le code général de la propriété des personnes publiques la nouvelle répartition des compétences entre l'État et cette collectivité opérée par la loi organique du 5 juillet 2019. Elle permet ainsi de compléter la partie législative de ce code consacré à l'outre-mer en renforçant, tant pour les praticiens que pour les usagers, la cohérence et l'intelligibilité des règles de droit domanial applicables en Polynésie française. Si cette ordonnance donne plus de lisibilité au droit domanial en Polynésie française, elle ne remet aucunement en cause les compétences de la collectivité, comme cela a été exposé par le Gouvernement au Sénat.

En conséquence, le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de ce projet de loi.

**M. Jean-Félix Acquaviva (LIOT).** Le groupe LIOT votera pour la ratification de cette ordonnance, qui contribue à une démarche de clarification du droit domanial applicable en Polynésie française. Ce texte, bien que très technique, n'a rien de négligeable pour cette collectivité où, avec 118 îles et 4 200 kilomètres carrés de surface émergée, la gestion des biens du domaine public et privé revêt une grande importance.

Nous relevons que ce texte s'inscrit dans la ligne de la loi que notre assemblée a adoptée en 2019 pour clarifier les compétences entre État et collectivités en matière domaniale. La principale évolution est la consécration explicite de la compétence de l'État sur son domaine public et son domaine privé. Cette ordonnance permet ainsi de sortir définitivement du flou juridique qui persistait en la matière.

Nous aurons deux interrogations. Premièrement, l'Assemblée de la Polynésie française ayant été saisie de l'ordonnance, mais n'ayant pas pu rendre un avis en raison du contexte électoral local en 2023, son avis est présumé favorable. Les auditions du rapporteur lui ont-elles permis de se rapprocher des élus locaux afin de connaître leurs remarques et éventuelles réserves sur le texte ?

Deuxièmement, la question des biens culturels maritimes est très sensible en Polynésie. L'article 2 de l'ordonnance rend applicable un article du CG3P qui prévoit que les biens culturels maritimes situés dans le domaine public maritime sont acquis par l'État. En pratique, depuis les transferts opérés en 1996, la quasi-totalité du domaine publique maritime appartient à la collectivité en Polynésie. Nous nous interrogeons donc sur l'opportunité de ces dispositions et sur les catégories de biens qui seraient concernées.

**M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES).** Ce texte exprime, une fois encore, une forme de mépris du Gouvernement envers le Parlement. Je ne conteste évidemment pas le principe des ordonnances prises au titre de l'article 74-1 de la Constitution, mais je regrette le recours à ces ordonnances pour certaines questions que le Gouvernement entend se réserver sous couvert de leur technicité.

Nous débattons aujourd'hui d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance sur des sujets importants pour la Polynésie française, sans véritable travail législatif sur le fond du texte ni délibérations approfondies et éclairées par un travail préalable. Nous aurions pu et dû certainement avoir un temps d'échange et d'audition – nos compatriotes polynésiens méritent au moins que nous le prenions. Ce ne sera pourtant pas le cas : il n'y aura pas de travail de fond mené par les parlementaires sur les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française. Le Sénat a adopté le projet de loi après un débat singulièrement court et il semble que ce doive être également le cas dans notre assemblée.

Je ne conteste pas que le projet de loi – ou plutôt : d'ordonnance – dont nous débattons a le mérite de clarifier et de sécuriser certains éléments juridiques. Nous percevons néanmoins des points d'alerte à propos de certaines dispositions législatives du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française.

Notre principal sujet de préoccupation concerne les gisements, à propos desquels nos collègues communistes ont déposé plusieurs amendements. L'article L. 5621-2 du code

général de la propriété des personnes publiques doit être abrogé. Il permet le recours à l'article L. 1127-1 du même code, donnant la possibilité à l'État d'acquérir des biens culturels maritimes lorsque le propriétaire ne peut être retrouvé en application de l'article L. 532-2 du code du patrimoine. Or, l'article L.532-1 du même code définit les gisements comme des biens maritimes, et donc comme des biens susceptibles de revenir finalement à l'État. Cela entrerait en contradiction avec l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui dispose que « la Polynésie française régit et exerce les droits de conservation et de gestion, le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques, notamment les éléments des terres rares, des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux sur-jacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux. » Il y a là un problème juridique qu'il s'agit de prendre en compte.

Le groupe Écologiste votera pour ce texte, en espérant néanmoins que l'ordonnance qu'il a pour objet de ratifier pourra être améliorée au cours de cette lecture.

**M. Hadrien Ghomi, rapporteur.** Notre collègue du Rassemblement national semble avoir fait une confusion. Je précisais en effet, dans mon propos liminaire, que la méthode choisie par le Gouvernement était le recours à une ordonnance au titre de l'article 74-1 de la Constitution, et non pas au titre de son article 38. L'ordonnance visée donne bien lieu à une consultation des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État, et à une ratification par le Parlement.

Sur le fond, l'examen des amendements permettra sans doute d'entrer davantage dans le détail. Je répète toutefois à l'attention de M. Le Gayic et de Mme Garrido, afin d'éviter les ambiguïtés, qu'il n'y a pas d'empiètement sur les compétences de la collectivité.

J'entends vos interrogations légitimes portant en particulier sur la définition de la zone contiguë mais, comme l'a notamment rappelé au Sénat le rapporteur Thani Mohamed-Soilihi, il ne s'agit vraiment pas de permettre à l'État d'agrandir sa compétence ou d'empiéter sur celles de la collectivité, particulièrement pour ce qui concerne le domaine public maritime, très résiduel pour l'État. Le ministère des armées, auquel j'ai demandé des précisions à cet égard, nous a indiqué que ce domaine comprend trois zones : celles où ont eu lieu les essais nucléaires, dans les atolls de Moruroa et Fangataufa, qui sont un domaine public maritime naturel, et la base navale de Fare Ute, à Papeete, qui est un domaine public maritime artificiel. Je tenais à le préciser à nouveau, car nous étions passés assez rapidement sur cette question au Sénat. Quoi qu'il en soit, ne craignez rien à ce propos.

Quant à la méthode, monsieur Iordanoff, rassurez-vous, des auditions ont été réalisées. Il était très important d'avoir l'avis du président de l'Assemblée de Polynésie. Je remercie mes collègues Tematai Le Gayic et Mereana Reid Arbelot, ainsi que la sénatrice Lana Tetuanui, pour les éléments qu'ils ont fournis.

J'apporterai des précisions à cet argumentaire dans le cadre de l'examen des amendements.

**M. Philippe Gosselin (LR).** Pour donner une idée des proportions, je précise que le domaine privé de l'État représente 12,5 kilomètres carrés en Polynésie française, en ordre de grandeur, pour une zone économique exclusive (ZEE) de 5,5 millions de kilomètres carrés autour de 118 îlots.

**Article unique :** *Ratification de l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française*

*La commission adopte l'article unique sans modification.*

### **Après l'article unique**

*Amendement CL2 de M. Tematai Le Gayic*

**M. Tematai Le Gayic (GDR-NUPES).** Il tend à supprimer l'article L. 5621-2 du CG3P, qui rend applicable l'article L. 1127-1, lequel étend la propriété de l'État sur les biens culturels dans la zone publique maritime de l'État en Polynésie. Comme je l'ai dit dans la discussion générale, nous n'avons pas d'autre opposition particulière à l'ordonnance.

Comme l'ont dit bon nombre de mes collègues, si nous respectons la compétence de la Polynésie en matière de biens culturels et de domaine public maritime, il n'est pas indispensable d'étendre l'application de cet article L. 1127-1, puisqu'à part Moruroa et Fangataufa, il n'existe pas de domaine public maritime de l'État en Polynésie, et qu'à ma connaissance, on n'y a pas retrouvé les trésors du commandant Cousteau, mais seulement du plutonium issu des essais nucléaires français. Étendre l'application de cet article à un domaine maritime résiduel ne nous semble donc contribuer à l'intelligibilité de la loi.

**M. Hadrien Ghomi, rapporteur.** Mon argumentation répondra également à l'amendement non défendu de Mme Reid Arbelot, qui portait sur les gisements, question abordée également par M. Iordanoff. Les réactions que vous avez eues dans le cadre de l'audition de la semaine dernière font écho à des craintes légitimes, également soulevées devant le Sénat par Mme Lana Tetuanui.

Je tiens à vous rassurer : l'article L. 5621-2 du CG3P n'entre pas en contradiction avec les compétences de la Polynésie française. Cet article, créé par l'ordonnance dont la ratification est aujourd'hui proposée à notre assemblée, procède par renvois successifs aux articles L. 1127-1 du même code et L. 531-2 du code du patrimoine, qui prévoient que les biens culturels maritimes situés dans le domaine public maritime de l'État et dont le propriétaire est inconnu appartiennent à l'État. Ces biens culturels doivent être entendus comme des « gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique ». Ces définitions sont rigoureuses et ont plusieurs implications.

Premièrement, la codification se fait sur ce point à droit constant et ne modifie en rien le droit en vigueur applicable depuis déjà longtemps. En effet, l'article L. 531-2 du code du patrimoine est applicable en Polynésie française depuis la création de ce code, en 2004.

Deuxièmement, et je réponds notamment en cela à l'interrogation de notre collègue et à l'amendement de Mme Reid Arbelot, la notion de gisement doit être comprise au sens du code du patrimoine, c'est-à-dire comme un gisement archéologique, ce qui exclut très clairement les ressources naturelles. L'article L. 531-2 du code du patrimoine prévoit explicitement qu'un gisement archéologique doit présenter un intérêt préhistorique, archéologique ou historique. Cela ne vise donc absolument pas les gisements au sens du code minier, qui ne sont pas concernés par ce texte.

Par ailleurs, la notion de gisement archéologique est précisée par les textes. Le décret du 26 décembre 1961 qui fixe le régime des épaves maritimes précise par exemple, dans son article 26, que les épaves « importantes », telles que les navires entiers et leur cargaison, peuvent constituer des gisements archéologiques. Les travaux préparatoires de la loi relative aux biens culturels maritimes retiennent la même définition. Le rapport du sénateur Jacques Bérard de juillet 1989 fait ainsi référence aux gisements archéologiques composés de navires entiers et de leur cargaison.

Troisièmement, ces dispositions respectent parfaitement les compétences de la Polynésie française. Le statut organique de 2004 définit, dans son article 47, le domaine public maritime de la Polynésie française, sous réserve des droits de l'État, et prévoit donc que l'État puisse disposer de droits résiduels, et donc d'un domaine public maritime. Le code du patrimoine de Polynésie française, issu d'une loi de pays, consacre également l'existence du domaine public maritime de l'État. Son article LP. 111-6 prévoit notamment que la Polynésie peut revendiquer des biens culturels, « sous réserve des biens situés dans le domaine public maritime de l'État ». Ce domaine public maritime de l'État est, je le répète, très limité, constitué uniquement des trois zones que j'ai citées et qui relèvent du ministère des armées.

Enfin, l'article L. 5621-2 du CG3P apporte des précisions utiles et nécessaires. Son objet est de préciser que seuls les biens situés dans le domaine public maritime de l'État peuvent lui revenir lorsque leur propriétaire est inconnu. Cela permet justement d'exclure les biens situés dans le domaine public maritime de la Polynésie française. La suppression de cet article introduirait une incertitude sur ce point et l'on ne saurait pas de quel domaine public maritime on parle.

Je demande donc le retrait de l'amendement.

J'ajouterai, monsieur Le Gayic, une précision à propos de la zone contiguë. Lors de son audition, à laquelle vous avez participé, le président de l'Assemblée de la Polynésie française s'inquiétait de la référence au fond de la mer dans la zone contiguë, en se référant à l'article L 531-1 du code du patrimoine. Il importe de rappeler que cela ne s'applique pas en Polynésie française. L'article L. 5621-2 du CG3P ne mentionne que le domaine public maritime de l'État et ne prévoit donc pas qu'en Polynésie française, les biens publics maritimes situés au fond de la mer dans la zone contiguë appartiennent à l'État.

**Mme Raquel Garrido (LFI-NUPES).** L'alinéa 2 de l'article 74-1 de la Constitution prévoit bien que ces ordonnances doivent être prises après l'avis des assemblées délibérantes. Or, comme l'ont rappelé nombre de nos collègues, l'ordonnance a été prise initialement dans une période électorale où il était matériellement impossible que l'assemblée territoriale de Polynésie française émette un avis, de sorte que son avis favorable, ou réputé favorable faute d'avis, lui a en quelque sort été extorqué.

Pour purger ce vice qui touche à la ventilation des pouvoirs entre notre pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et les compétences tirées du statut d'autonomie, nous devons être attentifs à ce qu'expriment nos collègues de Polynésie française. Cette précaution n'est pas superfétatoire. Vous avez pris la peine d'auditionner nos collègues, et c'est très bien. J'entends aussi les précisions que vous apportez et votre discours très rassurant en réponse aux doutes et aux attitudes inquiètes qui s'expriment mais, compte tenu du caractère résiduel du domaine maritime de l'État, quel problème y aurait-il à abroger cet article de l'ordonnance qui étend certaines dispositions du CG3P ? Puisque le domaine maritime

concerné est marginal et qu'on en connaît exactement le périmètre, à savoir les emplacements des essais nucléaires et la base navale de Papeete, la suppression de cette disposition me semble être un bon compromis, qui respecte les compétences de toutes les parties.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.*

\*

\* \*

*Puis, la Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi constitutionnelle pour un article 49 respectueux de la représentation nationale (n° 940) (M. Jérémie Iordanoff, rapporteur).*

Le tableau ci-dessous récapitule les décisions de la Commission :

| Article             | Amendement | Auteur                              | Groupe   | Sort     |
|---------------------|------------|-------------------------------------|--|----------|
| av. 1 <sup>er</sup> | 20         | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 21         | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 12         | M. BALANANT<br>Erwan                | Démocrate<br>(MoDem et<br>Indépendants)        | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 22         | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 10         | M. BALANANT<br>Erwan                | Démocrate<br>(MoDem et<br>Indépendants)        | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 36         | M. LEFÈVRE<br>Mathieu               | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 9          | M. BALANANT<br>Erwan                | Démocrate<br>(MoDem et<br>Indépendants)        | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 6          | Mme FAUCILLON<br>Elsa               | Gauche démocrate<br>et républicaine -<br>NUPES | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 23         | M. MENDES<br>Ludovic                | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 24         | M. MENDES<br>Ludovic                | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 25         | M. CAZENEUVE<br>Pierre              | Renaissance                                    | Repoussé |
| av. 1 <sup>er</sup> | 26         | M. CAZENEUVE<br>Pierre              | Renaissance                                    | Repoussé |
| 1 <sup>er</sup>     | 15         | Mme LORHO<br>Marie-France           | Rassemblement<br>National                      | Repoussé |
| 1 <sup>er</sup>     | 35         | M. LEFÈVRE<br>Mathieu               | Renaissance                                    | Repoussé |

|                     |    |                                     |   |          |
|---------------------|----|-------------------------------------|---|----------|
| 1 <sup>er</sup>     | 3  | Mme GARRIDO<br>Raquel               | La France<br>insoumise -<br>Nouvelle Union<br>Populaire<br>écologique et<br>sociale | Repoussé |
| 1 <sup>er</sup>     | 14 | Mme LORHO<br>Marie-France           | Rassemblement<br>National   | Repoussé |
| ap. 1 <sup>er</sup> | 19 | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance   | Repoussé |
| ap. 1 <sup>er</sup> | 8  | M. BALANANT<br>Erwan                | Démocrate<br>(MoDem et<br>Indépendants)   | Repoussé |
| 2                   | 13 | Mme BORDES<br>Pascale               | Rassemblement<br>National   | Repoussé |
| 2                   | 33 | M. MARLEIX<br>Olivier               | Les Républicains  | Repoussé |
| 2                   | 34 | M. LEFÈVRE<br>Mathieu               | Renaissance   | Repoussé |
| 2                   | 16 | M. BRUN Philippe                    | Socialistes et<br>apparentés  | Repoussé |
| 2                   | 32 | M. MARLEIX<br>Olivier               | Les Républicains  | Repoussé |
| ap. 2               | 27 | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance   | Repoussé |
| ap. 2               | 28 | M. GOUFFIER<br>VALENTE<br>Guillaume | Renaissance   | Repoussé |
| ap. 2               | 29 | Mme BERETE<br>Fanta                 | Renaissance   | Repoussé |
| ap. 2               | 11 | M. BALANANT<br>Erwan                | Démocrate<br>(MoDem et<br>Indépendants)   | Repoussé |
| Titre               | 30 | M. CAZENEUVE<br>Pierre              | Renaissance   | Repoussé |
| Titre               | 31 | M. CAZENEUVE<br>Pierre              | Renaissance   | Accepté  |

\*

\* \*

*Puis, la Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi portant dépenalisation de l'accès à la nature (n° 1835) (Mme Lisa Belluco, rapporteure).*

Tous les amendements qui n'ont pas été examinés lors de la réunion qui s'est tenue en application de l'article 86 du Règlement ont été repoussés.

*La séance est levée à 10 heures 55.*



### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a *désigné* M. Nicolas Metzdorf, *rapporteur* sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (n° 2424).

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Erwan Balanant, M. Romain Baubry, M. Clément Beaune, Mme Lisa Belluco, Mme Pascale Bordes, M. Florent Boudié, Mme Pascale Boyer, M. Xavier Breton, Mme Blandine Brocard, M. Jean-François Coulomme, Mme Mathilde Desjonquères, Mme Edwige Diaz, Mme Raquel Garrido, M. Hadrien Ghomi, M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier Valente, M. Sacha Houlié, M. Jérémie Iordanoff, M. Philippe Latombe, M. Tematai Le Gayic, M. Gilles Le Gendre, M. Antoine Léaument, M. Didier Lemaire, Mme Marie-France Lorho, Mme Aude Luquet, M. Thomas Ménagé, Mme Emmanuelle Ménard, M. Paul Molac, M. Didier Paris, M. Éric Pauget, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Philippe Pradal, M. Stéphane Rambaud, M. Rémy Rebeyrotte, Mme Béatrice Roullaud, M. Hervé Saulignac, M. Raphaël Schellenberger, M. Philippe Schreck, Mme Cécile Untermaier, M. Roger Vicot

*Excusés.* - M. Ian Boucard, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Davy Rimane, M. Jean Terlier, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistait également à la réunion.* - Mme Laurence Robert-Dehault