

DE LA DIFFICULTE DE L'ARTICULATION DES COMPETENCES EN POLYNESIE FRANCAISE

*Bernard Poujade**

L'arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 2010 Polynésie française c/ Fritch (req. n° 317171**) vient témoigner de la délicate articulation des compétences dans la collectivité territoriale de Polynésie française et des hésitations jurisprudentielles en la matière.

I LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE

L'assemblée de la Polynésie française a adopté, le 16 août 2005, une délibération n° 2005-86 instaurant un dispositif de bonification de taux sur des prêts immobiliers, en vue de favoriser l'accession à la propriété de la première habitation principale, la Polynésie prenant en charge une partie des intérêts des emprunts. L'article 8 de cette délibération prévoit la signature de conventions entre la Polynésie française et les banques concernées pour déterminer leurs obligations respectives; l'article 9 de la délibération renvoie à un arrêté du conseil des ministres le soin d'en définir les modalités d'application.

Le conseil des ministres a donc pris sur ce fondement, le 26 août 2005, cet arrêté, dont l'article 7 prévoit que « Le conseil des ministres approuve la convention qui détermine les obligations respectives de la Polynésie et des banques au titre des prêts bonifiés visés aux présente et habilite son président à la signer ».

Cet arrêté a été contesté par M. Fritch, représentant de l'assemblée de Polynésie française, qui a demandé au Tribunal administratif de Papeete d'annuler cet arrêté ainsi que la décision du président de la Polynésie française de signer les conventions conclues, et d'enjoindre au président de la Polynésie française de

* Professeur agrégé des facultés de droit. Avocat à la Cour de Paris. Directeur du Bulletin juridique des collectivités locales.

** L'auteur remercie Madame Sophie-Justine LIEBER, rapporteur public au Conseil d'Etat, de lui avoir aimablement communiqué ses conclusions.

prononcer la résolution de ces conventions ou de saisir le juge du contrat à cette fin.

Le tribunal administratif a partiellement fait droit à ses conclusions en annulant l'article 10 de l'arrêté du conseil des ministres; il a également annulé la décision du président de la Polynésie française de signer les conventions en cause, sur le moyen relevé d'office que le conseil des ministres n'avait pas pu légalement habilitier le président de la Polynésie française à signer ces conventions. Enfin ce même tribunal a enjoint au président de saisir le juge du contrat.

La Polynésie française a interjeté appel de ce jugement, mais uniquement en tant qu'il a annulé la décision de son président de signer les conventions et lui a enjoint de saisir le juge du contrat. Sa requête a été rejetée par un arrêt du 18 mars 2008 de la cour administrative d'appel de Paris, qui confirme l'incompétence du conseil des ministres.

La Polynésie française a frappé l'arrêt d'un pourvoi en cassation, et a obtenu partiellement satisfaction

II L'ERREUR DE DROIT PARTIELLE SUR LA REPARTITION DES COMPETENCES EN POLYNESIE FRANCAISE

La question centrale était de savoir si la Cour avait commis une erreur de droit en jugeant que le président de la Polynésie française n'était pas compétent pour signer les conventions prévues par l'article 8 de la délibération de l'assemblée de Polynésie du 16 août 2005.

La Polynésie française avançait que le conseil des ministres était bien compétent pour l'habilitier à les signer et qu'il tenait de toute façon cette compétence de la loi organique.

La compétence de principe en Polynésie française appartient à l'assemblée, comme l'indiquent les dispositions de l'article 102 de la loi organique n° 2004-192 portant statut d'autonomie de la Polynésie française: « ... *Toutes les matières qui sont de la compétence de la Polynésie française relèvent de l'assemblée de la Polynésie française, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi organique au conseil des ministres ou au président de la Polynésie française* ».

Le conseil des ministres dispose à la fois d'un pouvoir réglementaire autonome, mais qui est encadré puisqu'il ne peut intervenir que dans un certain nombre de domaines énumérés aux articles 90 et 91 de la loi organique, et d'un pouvoir réglementaire d'exécution des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française, des lois de pays et autres, qui est prévu au 3^{ème} alinéa de l'article 89 de la même loi.

La cour n'a pas retenu la compétence réglementaire autonome, puisque la loi organique dans sa rédaction alors applicable, ne donnait pas compétence au conseil des ministres pour approuver des conventions prises en application de délibérations de l'assemblée.

Le droit a désormais changé puisque depuis la loi organique du 7 décembre 2007, dont l'article 17 prévoit dorénavant la compétence du conseil des ministres pour l'approbation des « conventions conclues avec des personnes morales en application... de délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ».

Cet article n'était donc pas applicable au litige.

La cour a en outre souligné que ni le 19° de l'article 91, qui donne compétence au conseil des ministres pour prendre « tous les actes d'administration et de disposition des intérêts patrimoniaux et domaniaux de la Polynésie française », ni le 22° du même article, qui lui permet d'habiliter « le président de la Polynésie française (...) à négocier et conclure des conventions d'emprunt... » ne pouvaient s'appliquer pour la conclusion de conventions qui, selon l'article 8 de la délibération du 16 août 2005, déterminent « les obligations respectives de la Polynésie française et des banques au titre des prêts bonifiés ».

Elle a aussi écarté la compétence d'exécution du conseil des ministres, en jugeant que l'habilitation à signer ces conventions « ne saurait être regardée comme un règlement nécessaire à la mise en œuvre d'une délibération de l'assemblée de la Polynésie française au sens de l'article 89 de la LO... ».

Comme l'a souligné le rapporteur public, « Il s'agit en réalité pour le conseil des ministres, non seulement d'habiliter le président de la Polynésie française à signer les conventions, mais également d'approuver ces conventions, aux termes de l'article 7 de l'arrêté. Or l'approbation de ces conventions ne nous paraît pas non plus relever du pouvoir réglementaire d'application du conseil des ministres ».

Le rapporteur public s'est demandé si l'opération juridique consistant à approuver ces conventions se rattachait à un pouvoir réglementaire en faisant une comparaison assez audacieuse mais vite écartée avec l'acquisition de la valeur réglementaire de conventions approuvées

On sait en effet que relativement à certains protocoles ou conventions intervenant par exemple entre l'Etat et les syndicats de praticiens ou d'auxiliaires médicaux, les conventions sont elles mêmes appréciées comme ayant le caractère d'actes réglementaires (CE 10 juin 1994 Confédération française des syndicats de biologistes *Rec.*, p. 735, *RFDA*, 1995, p. 645, conclusions G. Le Chatelier).

La décision de conclure une convention ne peut être assimilée à un règlement d'exécution d'une délibération au sens de l'article 89 de la loi organique. Certes, la délibération de l'assemblée renvoie au conseil des ministres pour définir ses « modalités d'application ». Mais la conclusion de conventions pour déterminer les obligations respectives des banques et de la collectivité, telle que prévu à l'article 8 de la délibération, constitue l'application de la délibération elle-même, et n'a pas vocation à définir les modalités de cette application.

Le Conseil d'Etat juge donc que sur ce point la Cour n'a pas commis d'erreur de droit.

Mais en revanche s'agissant de la compétence propre du président, il n'en va pas de même.

L'article 64 de la loi organique définit ses compétences, en prévoyant d'une part qu'il est « chargé de l'exécution des actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » et des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et de sa commission permanente », et d'autre part que « sous réserve des dispositions de l'article 90, il prend les actes à caractère non réglementaire nécessaires à l'application » des lois du pays, des délibérations de l'assemblée et des règlements.

Il a donc compétence, contrairement au conseil des ministres, pour prendre des actes non réglementaires nécessaires à l'application des délibérations de l'assemblée de Polynésie française.

Le rapporteur public notait que « cette interprétation nous paraît confortée par les travaux parlementaires sur la loi organique du 7 décembre 2007, qui indiquent qu'en insérant à l'article 91 un 30° précisant que le conseil des ministres approuve les convention conclues en application de délibérations de l'assemblée, le législateur organique a entendu transférer au conseil des ministres une compétence qui relevait auparavant – et notamment lors de la période à laquelle le présent litige s'est noué – du président de la Polynésie française ».

La conclusion des conventions entre la Polynésie française et les banques, prévue par l'article 8 de la délibération, était donc bien un acte nécessaire à l'application de ladite délibération et le Conseil d'Etat censure sur ce point l'arrêt de la Cour.

Le président de la Polynésie française était compétent pour conclure les conventions prévues par l'article 8 de la délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 16 aout 2005.