AVIS SUR QUESTION DU GOUVERNEMENT

MINUTE DE L'AVIS

Rapport d'activité 2015
Page 373

Section de l'intérieur - Avis n° 389046 - 7 octobre 2014

Outre mer – Droit applicable – Lois et règlements – Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution – Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française – Règles de responsabilité de la Polynésie française et de ses établissements – Obligations civiles – Compétence de la Polynésie française – Principes applicables – Désignation du juge compétent – Compétence de l'État

Demande d'avis du tribunal administratif de la Polynésie française portant sur le régime de responsabilité des collectivités publiques et sur les dérogations aux règles normales d'attribution des compétences entre les ordres juridictionnel, administratif et judiciaire

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), saisi en application de l'article 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, d'une demande d'avis présentée au tribunal administratif de la Polynésie française, par le président de l'assemblée de la Polynésie française et relative à la répartition des compétences entre la Polynésie française et l'Etat ;

Vu la transmission, en date du 16 juillet 2014, par le président du tribunal administratif de la Polynésie française, enregistrée au secrétariat du Conseil d'Etat le 23 juillet 2014, de la demande d'avis du président de la Polynésie française en date du 11 juin 2014 portant sur les questions suivantes :

1 - La Polynésie française peut-elle, dans le respect des règles supérieures qui s'imposent à elle - Constitution, lois organiques, principes généraux du droit, conventions internationales - fixer les règles relatives à sa responsabilité contractuelle et extra-contractuelle et à celles de ses établissements publics, agences ou autres organismes de droit public ou organismes de droit privé chargés par elle d'une mission de service public, ainsi qu'à la responsabilité individuelle -autre que pénale de leurs agents dans les domaines ressortissant aux compétences à elle dévolues par la loi organique statutaire ?

2 - En cas de réponse affirmative à cette première question, la Polynésie française peut-elle, par application du principe de la liaison de la compétence et du fond, abroger, dans les matières ressortissant au domaine de ses compétences tel que défini par son statut, les dispositions législatives qui - par dérogation à la répartition normale entre l'ordre juridictionnel administratif et l'ordre judiciaire - ont attribué compétence aux juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître des actions en responsabilité contre les collectivités publiques ou les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public ?

3 - Lorsque la Polynésie française est devenue compétente - à la suite d'un transfert de compétence de l'Etat par application des dispositions de la loi organique statutaire du27 février 2004 ou des lois statutaires précédentes - pour réglementer une matière et que dans celle-ci, l'Etat avait posé une règle dérogeant à la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, peut elle, si elle décide d'abroger les règles de fond, également abroger cette attribution dérogatoire de compétence à l'ordre judicaire ?

4 - Lorsque des dispositions législatives qui ont dérogé, en métropole, à la répartition des compétences entre l'ordre juridictionnel administratif et l'ordre judiciaire, au profit de ce dernier, ne sont pas applicables sur le territoire de la Polynésie française, faute de dispositions expresses en ce sens - notamment dans le cas du contrôle juridictionnel des actes d'autorités publiques dont la compétence ne s'étend pas au territoire de ce

pays d'outre-mer la Polynésie française est-elle compétente pour adopter des règles qui attribuent le jugement des contentieux afférents à l'ordre judiciaire, en respectant une stricte analogie avec le dispositif en vigueur en métropole ? Ou bien cette compétence est-elle réservée aux seules autorités de l'Etat ?

Vu la Constitution, notamment ses articles 34, 73 et 74 ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, notamment ses articles 7, 13, 14, 175 et 176 à 180 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

EST D'AVIS DE REPONDRE DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

Aux termes de l'article 34 de la Constitution :

« (…) La loi détermine les principes fondamentaux :

(…) - … des obligations civiles et commerciales ; (…) ».

A ceux de l'article 73 de la Constitution :

« *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique. (…) »

En vertu de son article 74 :

« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- (…) les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ».

Pour sa part, la loi organique susvisée du 27 février 2004, portant statut d'autonomie de la Polynésie française, dispose en son article 7 :

« Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.

Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives :

1° A la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, ainsi que de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

(…) »

Selon l'article 13 de la même loi organique :

« Nonobstant toutes dispositions contraires, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14, sous réserve des compétences attribuées aux communes ou exercées par elles en application de la présente loi organique ».

Enfin, en vertu de son article 14 :

« Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : (…)

« 2° Garanties 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 (…) ».

-1 - Sur la première question

Depuis l'arrêt du Tribunal des Conflits du 8 février 1873 Blanco les règles générales de la responsabilité administrative, qu'elles soient relatives aux conditions de son engagement ou à celles de la réparation des dommages subis, sont essentiellement fixées par la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits.

Ainsi que cela résulte de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (Conseil Constitutionnel, décision n° 80-116 du 24 octobre 1980 ; Conseil Constitutionnel, décision n° 92-171 L du 17 décembre 1992) et du Conseil d'Etat (CE Ass. 7 décembre 1962 Association des forces motrices ; CE Ass. 6 avril 2001 Pelletier et Fanal), les règles de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle des personnes morales de droit public, des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public ainsi que celles de la responsabilité de leurs agents, se rattachent aux « obligations civiles » mentionnées à l'article 34 de la Constitution. Elles relèvent à ce titre de la loi.

Les obligations civiles n'étant pas au nombre des matières que l'article 14 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française réserve aux autorités de l'Etat, la Polynésie française peut, dans les domaines relevant de sa compétence, par des lois de pays, fixer des règles relatives à sa responsabilité contractuelle ou extra contractuelle, à celle de ses établissements publics, à celle de ses autres organismes de droit public et des organismes de droit privé chargés par elle d'une mission de service public et à celle de ses agents.

Comme l'énoncent les articles 176, 177 et 179 de la même loi organique, ces lois de pays devront être conformes à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux et aux principes généraux du droit.

Elles devront en particulier se conformer :

- Au principe d'égalité qui impose à toute mesure qui, aménageant les règles relatives à la responsabilité, crée des différences de traitement, de trouver une justification dans une différence de situation ou dans une raison d'intérêt général, l'une ou l'autre en lien direct avec l'objet de cette mesure.

- Au principe d'égalité devant les charges publiques résultant de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dont il découle que toute atténuation des conditions d'aménagement de la responsabilité de la puissance publique - ou de réparation des dommages causés par elle - doit être fondée sur des motifs d'intérêt général et ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (Conseil Constitutionnel décision n° 2000-440 DC du 10 janvier 2001).

- A l'exigence posée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont il découle que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer (Conseil Constitutionnel décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999),cette exigence ne

faisant pas obstacle à ce que l'autorité compétente aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée et, pour un tel motif, apporte à ce principe des exclusions ou des limitations, à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (Conseil Constitutionnel, décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010).

-2 - <u>Sur les deuxième, troisième et quatrième questions</u> :

Eclairé par les dispositions combinées de l'article 73 de la Constitution qui exclut l'organisation de la justice des règles que les collectivités territoriales régies par cet article peuvent être habilitées à fixer, et du troisième alinéa de son article 74, ainsi que par le 1° de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004, le 2° de l'article 14 de la même loi rattache aux compétences de l'Etat la désignation de l'ordre juridictionnel appelé à connaître d'une matière.

La Polynésie française ne peut donc, même dans les domaines relevant de ses attributions, adopter, modifier, ou abroger des dispositions relatives à la compétence des juridictions administratives ou des juridictions judiciaires.

En l'absence de dispositions législatives applicables en Polynésie française relatives, dans ces domaines, à la détermination du juge compétent, celle-ci résultera des principes fixés par la jurisprudence.

Il y a lieu en conséquence de répondre par la négative aux questions 2, 3 et 4.