

Décision du Conseil d'Etat n° 490798 du 08 juillet 2024

Section du Contentieux

10ème et 9ème chambres réunies

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 10 janvier 2024 et le 15 juin 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. J C, M. F B, Mme I, Mme D G, Mme A E et Mme H demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 3, 4, 5 et 7 de la délibération n° 2023-68 APF du 18 décembre 2023 portant modification de la délibération n° 2005-59 APF du 13 mai 2005 modifiée portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française ;

2°) de mettre à la charge de l'assemblée de la Polynésie française la somme de 300 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 74 ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Doumic-Seiller, avocat de l'assemblée de Polynésie française ;

Considérant ce qui suit :

1. M. C et cinq autres représentants à l'assemblée de la Polynésie française demandent l'annulation pour excès de pouvoir des articles 3, 4, 5 et 7 de la délibération n° 2023-68 APF du 18 décembre 2023 portant modification de la délibération n° 2005-59 APF du 13 mai 2005 modifiée portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française.

En vertu de l'article 123 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'assemblée de la Polynésie française établit son règlement intérieur.

Sur le débat d'orientation budgétaire :

2. Selon l'article 136 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : " Le président exerce seul la police de l'assemblée () ". Aux termes de l'article 144-1 de la même loi organique : " Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu à l'assemblée de la Polynésie française sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés./ Le projet de budget de la Polynésie française est préparé et présenté par le président de la Polynésie française qui est tenu de le communiquer aux membres de l'assemblée de la Polynésie française avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant

l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit projet./Le budget primitif, le budget supplémentaire et les décisions modificatives sont votés par l'assemblée de la Polynésie française ". L'article 185-1 prévoit que : " Le président de la Polynésie française dépose le projet de budget de la Polynésie française sur le bureau de l'assemblée de la Polynésie française au plus tard le 15 novembre () ". L'article 34-1 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, intitulé " Du débat d'orientation budgétaire ", dispose que : " 1 - Le débat d'orientation budgétaire visé à l'article 144-1 de la loi statutaire doit avoir lieu au plus tard le 31 octobre. Il ne donne pas lieu à délibération, mais est enregistré au procès-verbal de la séance. / 2 - Le rapport transmis à l'assemblée au moins quinze jours avant la tenue du débat comporte des données sur les orientations budgétaires et les engagements pluriannuels envisagés. / 3 - Dans les dix jours suivant cette transmission, la commission des finances organise un débat sur le rapport et désigne un rapporteur chargé de présenter les observations de la commission en séance plénière. Dans leur domaine de compétence, les autres commissions législatives peuvent organiser un débat sur le rapport. / 4 - Le débat en séance est organisé selon les modalités prévues aux points 3 et 4 de l'article 15 concernant la durée globale du débat et la répartition des temps de parole. / Pour ouvrir le débat, le président de l'assemblée invite le gouvernement à présenter le rapport. Il invite ensuite le rapporteur à présenter les observations de la commission des finances. / Après les interventions des représentants, le président de l'assemblée invite le gouvernement à prendre la parole afin de répondre aux interventions des orateurs/ Le débat est clos après les réponses du gouvernement sauf si, dans l'intérêt de la discussion, le président de l'assemblée autorise exceptionnellement des orateurs à intervenir dans la limite d'un orateur par groupe politique et d'un représentant non-inscrit. "

3. L'article 3 de la délibération attaquée modifie notamment le deuxième alinéa du point 4 de cet article 34-1 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, en précisant que : " Les interventions ne peuvent excéder soixante minutes pour le gouvernement et trente minutes pour le rapporteur ".

4. Ces dispositions, qui limitent le temps de parole du gouvernement et du rapporteur de la commission des finances lors de l'ouverture du débat d'orientation budgétaire, s'inscrivent dans les contraintes du calendrier d'examen du budget de la Polynésie française découlant des articles 144-1 et 185 de la loi organique du 27 février 2004. Sans incidence sur la durée globale du débat et des temps de parole accordés aux représentants en vertu de l'article 15, elles ne portent pas atteinte à leur droit d'expression et ne sont pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

Sur l'ordre du jour des commissions législatives :

5. L'article 130 de la loi organique du 27 février 2004, qui dispose que : " Tout représentant à l'assemblée de la Polynésie française a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou d'autres délibérations./ A cette fin, les représentants reçoivent, douze jours au moins avant la séance pour un projet ou une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" et quatre jours au moins avant la séance pour un projet ou une proposition d'autre délibération, un rapport sur chacune

des affaires inscrites à l'ordre du jour ", garantit le droit à l'information des représentants à l'assemblée de la Polynésie française. Pour sa part, le point 4 de l'article 36 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française prévoit que : " À peine d'irrecevabilité, les amendements doivent être transmis par leurs auteurs au plus tard à midi le jour précédant l'examen du texte () en commission./ Après l'expiration de ce délai, sont seuls recevables : / - les amendements déposés par le gouvernement ;/ - les amendements déposés par le rapporteur ;/ - les amendements déposés avec l'accord du gouvernement ou du rapporteur ;/- les sous-amendements ".

6. Aux termes de l'article 63 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française intitulé " Des séances " : " 1. Les commissions sont convoquées à la diligence de leur président, ou en cas d'empêchement, de leur vice-président, quarante-huit heures au moins avant leur réunion. / Les commissions peuvent être exceptionnellement réunies dans un délai plus bref si les circonstances l'exigent. A la demande du président de l'assemblée ou de la majorité de ses membres, la réunion d'une commission est de droit. Dans ce cas l'auteur de la demande fixe la date de la réunion de la commission et son ordre du jour. / 2. Le Président de la Polynésie française et le haut-commissaire sont tenus informés par tout moyen écrit, de l'ordre du jour des travaux des commissions, par le président de la commission concernée. / 3. Les séances des commissions législatives sont présidées par leur président. Si le président est absent ou empêché, le vice-président, ou le secrétaire, ou à défaut le membre le plus âgé présent de la commission, peut valablement assurer la présidence. / 4. Les travaux des commissions législatives ne sont pas publics. Toutefois, un compte rendu de chaque réunion de commission est établi et est accessible aux représentants. Il est communiqué au membre du gouvernement concerné qui en fait la demande. Il est diffusé au public sur le site internet de l'assemblée, à l'adresse <http://www.assemblee.pf> après publication ou promulgation des textes. / 5. Tout représentant non membre peut néanmoins assister aux séances des commissions législatives avec voix consultative. / 6. Les affaires dont chaque commission est saisie font l'objet de rapports, chaque rapport ne pouvant traiter que d'un seul sujet. / 7. Le vote en commission a lieu à main levée. Le vote au scrutin secret est de droit lorsqu'il est demandé par la majorité des membres présents. / Le vote par procuration est autorisé dans la limite d'une procuration par membre de la commission. "

7. L'article 4 de la délibération attaquée modifie notamment le point 2 de cet article 63, de telle sorte qu'il dispose désormais que : " Le président de la commission propose l'ordre du jour des réunions. Le Président de la Polynésie française et le haut-commissaire sont tenus informés par tout moyen écrit, de cet ordre du jour. Lorsque le président de l'assemblée ou un membre de la commission demande une modification de l'ordre du jour ou un retrait de certains points de l'ordre du jour, cette demande est soumise au vote des membres de la commission en début de réunion ". Ces dispositions nouvelles doivent être entendues comme donnant compétence au président d'une commission législative, sauf convocation de cette dernière à la demande du président de l'assemblée de la Polynésie française ou de la majorité des membres de l'assemblée, pour fixer le projet d'ordre du jour de chaque réunion de la commission qu'il préside. Ce projet doit être adressé au préalable avec leur convocation aux membres de la commission et doit être transmis pour information au président de l'assemblée de la Polynésie

française, au président de la Polynésie française et au haut-commissaire de la République en Polynésie française. Ce projet d'ordre du jour est soumis à l'approbation des membres de la commission en début de séance, accompagné des demandes de modification ou de retrait formulées, le cas échéant, par le président de l'assemblée de la Polynésie française ou des membres de la commission.

8. Ainsi interprétées, ces dispositions, qui ne portent pas atteinte à l'équilibre institutionnel qui résulte de la loi organique du 27 février 2004, ne privent pas les membres des commissions législatives de leur droit d'initiative, dès lors qu'ils peuvent demander la modification de l'ordre du jour. Elles ne méconnaissent pas davantage les règles d'incompatibilité posées par l'article 172-2 de la même loi organique, le président de l'assemblée de la Polynésie française ne pouvant être regardé comme une " personne intéressée " au sens de ces dispositions. Toutefois, la circonstance que la modification de l'ordre du jour demandée par le président de l'assemblée de la Polynésie française ou les membres de la commission ne soit portée à la connaissance des membres de cette dernière, en vue de son approbation, qu'en début de séance méconnaît, s'agissant des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé " loi du pays " ou d'autres délibérations, le droit à l'information des représentants à l'assemblée de la Polynésie française garanti par l'article 130 de la loi organique statutaire. En outre, eu égard aux délais de transmission qui, en vertu de l'article 36 du règlement intérieur cité au point 6, conditionnent leur recevabilité, elles peuvent conduire à interdire aux membres de la commission de présenter des amendements sans l'accord du gouvernement ou du rapporteur, portant ainsi atteinte au caractère effectif de leur droit d'amendement. Il s'ensuit qu'elles sont entachées d'illégalité et doivent être annulées dans cette mesure.

Sur la commission spéciale sur la décolonisation :

9. Aux termes de l'article 68-6 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française intitulé " De la création et des missions de la commission spéciale " : " Sans préjudice des attributions des commissions législatives de l'assemblée, il est créé une commission spéciale sur la décolonisation () ". Selon l'article 68-7 intitulé " De la composition de la commission spéciale " : " La commission spéciale est composée : / - du président de l'assemblée de la Polynésie française, qui préside la commission spéciale ; / - des présidents des groupes politiques constitués à l'assemblée ; / - de cinq membres désignés par les présidents de groupe, à la représentation proportionnelle des groupes selon le système de la plus forte moyenne ; / - et d'un représentant non-inscrit élu à la majorité des suffrages exprimés par les représentants non-inscrits (). / Le Président de la Polynésie française est membre de droit de la commission spéciale, avec voix consultative. En fonction des sujets abordés, les membres du gouvernement concernés participent de droit aux réunions de la commission spéciale. / Les membres de l'assemblée de la Polynésie française, non membres de la commission spéciale, sont admis aux réunions de la commission. Ils ont voix consultative. Le Président du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française, ou à défaut, un de ses membres désigné officiellement à cet effet, est membre de droit de la commission spéciale, avec voix consultative. / Un arrêté du président de l'assemblée prend acte de la composition de la commission spéciale. Il est publié au Journal officiel de la Polynésie française ". L'article 68-9 intitulé " Du fonctionnement de la commission spéciale " dispose que

: " La commission spéciale est soumise aux mêmes règles de fonctionnement, de discipline et de quorum que celles prévues par les dispositions du présent règlement intérieur pour les commissions législatives () ", ce qui renvoie à l'article 63 - " Des séances " dont le point 4 indique qu'un " compte rendu de chaque réunion de commission est établi et est accessible aux représentants. Il est communiqué au membre du gouvernement concerné qui en fait la demande. Il est diffusé au public sur le site internet de l'assemblée, à l'adresse <http://www.assemblee.pf> après publication ou promulgation des textes. "

10. En premier lieu, l'article 5 de la délibération attaquée remplace notamment les quatre derniers alinéas de l'article 68-7 par les dispositions suivantes : " Le Président de la Polynésie française, ou à défaut, un des membres du gouvernement désigné officiellement à cet effet, est membre de droit de la commission spéciale, avec voix consultative. Il est accompagné par le chef de service de la délégation aux affaires internationales, européennes et du Pacifique. En fonction des sujets abordés, les membres du gouvernement concernés participent de droit aux réunions de la commission spéciale./ Le président du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française, ou à défaut, un de ses membres désigné officiellement à cet effet, est membre de droit de la commission spéciale, avec voix consultative./ Les parlementaires de la Polynésie française participent de droit, à leur demande, en qualité de personne qualifiée, avec voix consultative./ Les membres de l'assemblée de la Polynésie française, non membres de la commission spéciale, sont admis aux réunions de la commission. Ils ont voix consultative. / Seuls sont autorisés à assister aux séances de la commission spéciale, les collaborateurs des représentants membres présents. "

11. Il résulte de l'article 68-6 du règlement intérieur de la Polynésie française, cité au point 10, que la commission spéciale sur la décolonisation est dépourvue de toute compétence législative. Les dispositions nouvelles de l'article 68-7, citées au point 11, prévoient qu'elle est composée de représentants à l'assemblée de la Polynésie française, qui seuls ont voix délibérative, d'une part, et de représentants d'autres institutions polynésiennes, ainsi que de parlementaires qui peuvent y siéger en qualité de membres de droit avec voix consultative, d'autre part. Cette composition mixte, à laquelle aucune disposition ne fait obstacle, ne saurait faire regarder les membres de droit avec voix consultative de cette commission comme des membres de l'assemblée de la Polynésie française. Il s'ensuit que ne peut être utilement invoqué le moyen tiré de la méconnaissance, par ces dispositions, du régime d'incompatibilité issu des articles 75, 111 et 112 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

12. En second lieu, l'article 7 de la délibération attaquée remplace les dispositions de l'article 68-9 citées au point 10 notamment par un point 5 aux termes duquel : " Les travaux de la commission ne sont pas publics. Toutefois, un compte rendu de chaque réunion de commission est établi. Il est signé par le président de la commission et diffusé aux seuls membres de la commission ayant voix délibérative ".

13. Si les requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit à l'information que les représentants à l'assemblée de la Polynésie française tiennent, dans le cadre de leur fonction, de l'article 130 de la loi organique du 27 février 2004, d'une part, celui-ci ne concerne que " les affaires qui

font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé " loi du pays " ou d'autres délibérations " et d'autre part, les comptes rendus des réunions des commissions sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application et dans le respect des dispositions du Titre V du Livre V du code des relations entre le public et l'administration.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'article 4 de la délibération qu'ils attaquent en tant que, s'agissant des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé " loi du pays " ou d'autres délibérations, elles ne portent à la connaissance des membres des commissions, en vue de leur approbation, qu'en début de séance les demandes de modification de l'ordre du jour formulées par le président de l'assemblée de la Polynésie française ou des membres de la commission. En revanche, leurs conclusions dirigées contre les articles 3, 5 et 7 doivent être rejetées.

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'assemblée de la Polynésie française la somme que les requérants demandent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge des requérants qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : L'article 4 de la délibération n° 2023-68 APF du 18 décembre 2023 de l'assemblée de la Polynésie française est annulé en tant qu'il modifie le point 2 de l'article 63 de la délibération du 13 mai 2005 portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française pour prévoir, s'agissant des affaires qui font l'objet d'un projet ou d'une proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou d'autres délibérations, que ne sont portées à la connaissance des membres des commissions, en vue de leur approbation, qu'en début de séance les demandes de modification de l'ordre du jour formulées par le président de l'assemblée de la Polynésie française ou des membres de la commission.

Article 2 : Les conclusions de la requête de M. C et autres dirigées contre les articles 3, 5 et 7 de la même délibération sont rejetées, ainsi que celles tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de l'assemblée de la Polynésie française tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. J C, premier dénommé et au président de l'assemblée de la Polynésie française.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 19 juin 2024 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Olivier Yeznikian, M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Rozen Noguellou, M. Didier Ribes, conseillers d'Etat et Mme Isabelle Lemesle, conseillère d'Etat-rapporteuse.

Rendu le 8 juillet 2024.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Isabelle Lemesle

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber