

Décision du Conseil d'Etat n° 460991 du 19 mai 2022

Section du Contentieux

10ème chambre jugeant seule

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 1er février et 5 avril 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D B A demande au Conseil d'Etat de déclarer le texte adopté n° 2021-54 LP/APF du 23 décembre 2021 de la " loi du pays " portant réforme de la gouvernance de la protection sociale généralisée non conforme au bloc de légalité défini au III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 74 ;
- la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 ;
- la délibération n°94-6 AT du 3 février 1994 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme C de Moustier, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que : " Les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés " lois du pays ", sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 31 à 36 () ". L'article 176 dispose que : " () II. - A l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" (), l'acte prévu à l'article 140 dénommé " loi du pays " est publié 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'Etat./ Le recours des personnes physiques ou morales est recevable si elles justifient d'un intérêt à agir()/ III. - Le Conseil d'Etat se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit. Il se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation, en l'état du dossier. La procédure contentieuse applicable au contrôle juridictionnel spécifique de ces actes est celle applicable en matière de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. / Les actes prévus à l'article 140 dénommés " lois du pays " ne peuvent plus être contestés par voie d'action

devant aucune autre juridiction ". Aux termes de son article 177 : " I.- Le Conseil d'Etat se prononce dans les trois mois de sa saisine. Sa décision est publiée au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Polynésie française. / Si le Conseil d'Etat constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée. / Si le Conseil d'Etat décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé " loi du pays " contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée () ".

2. L'assemblée de la Polynésie française a adopté le 23 décembre 2021, sur le fondement de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le texte de la " loi du pays " portant réforme de la gouvernance de la protection sociale généralisée qui a été publié au Journal Officiel de la Polynésie française le 31 décembre 2021. M. B A a saisi le Conseil d'Etat d'une requête tendant à ce que cette " loi du pays " soit déclarée non conforme au bloc de légalité défini au III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française cité au point 1.

Sur la légalité externe de la " loi du pays " attaquée :

En ce qui concerne la consultation du conseil économique, social, environnemental et culturel :

3. Aux termes de l'article 151 de la loi organique statutaire : () II.- Le conseil économique, social, environnemental et culturel est consulté sur les projets et propositions d'actes prévus à l'article 140 dénommés " lois du pays " à caractère économique ou social. A cet effet, il est saisi, pour les projets, par le président de la Polynésie française, et, pour les propositions, par le président de l'assemblée de la Polynésie française () / Il dispose dans ces cas pour donner son avis d'un délai d'un mois, ramené à quinze jours en cas d'urgence déclarée selon le cas par le gouvernement ou par l'assemblée. A l'expiration de ce délai, l'avis est réputé rendu () ".

4. En premier lieu, en l'absence de détournement de procédure, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, dans le cadre de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004, cité au point 1, d'apprécier le bien-fondé de la déclaration d'urgence prononcée par le gouvernement ou l'assemblée de la Polynésie française en application du II de l'article 151 de cette même loi organique cité au point 3, qui a eu pour effet de ramener d'un mois à quinze jours le délai imparti au conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC) de la Polynésie française pour donner son avis sur le projet de " loi du pays ". M. B A ne saurait dès lors utilement se prévaloir de l'absence de justification du recours à cette procédure pour le vote de la " loi du pays " attaquée.

5. En second lieu, si les dispositions du II de l'article 151 de la loi organique statutaire imposent que, lorsqu'il est saisi, le conseil économique, social, environnemental et culturel le soit de l'ensemble des questions posées par un projet de " loi du pays " avant son adoption par le conseil des ministres de la Polynésie française, elles ne font pas obstacle à ce que des amendements, y compris d'origine gouvernementale, soient soumis au vote de l'assemblée dès lors que ces amendements ne sont pas

dépourvus de tout lien avec le texte soumis à celle-ci. Dès lors que M. B A reconnaît lui-même que les amendements apportés, dont il ressort des pièces du dossier qu'ils tiennent compte à la fois du protocole de fin de conflit social du 29 novembre 2021 et des recommandations formulées par le CESEC de la Polynésie française dans son avis défavorable du 10 novembre 2021, ne sont pas dépourvus de tout lien avec le texte initial, le moyen tiré de ce que ces modifications imposaient une nouvelle consultation du conseil économique, social, environnemental et culturel ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne l'examen du projet de " loi du pays " par l'assemblée de la Polynésie française :

6. En premier lieu, aux termes de l'article 123 de la loi organique statutaire : " L'assemblée de la Polynésie française établit son règlement intérieur. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues au présent titre. Il est adopté à la majorité absolue des membres de l'assemblée. Il est publié au Journal officiel de la Polynésie française. Il peut être déféré au Conseil d'Etat statuant au contentieux ". L'article 32 de la délibération n° 2005-59 APF du 13 mai 2005 portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française dispose que : " () 6. sauf adoption par l'assemblée sur proposition de la conférence des présidents d'une procédure d'examen simplifiée, tout projet ou proposition de loi du pays ou de délibération, subit deux examens successifs par l'assemblée (). 7. a) Le président de l'assemblée ou le président d'un groupe peut demander, en conférence des présidents, qu'un projet ou une proposition de loi du pays ou de délibération soit examiné selon la procédure d'examen simplifiée. / Le gouvernement peut présenter la même demande au président de l'assemblée de la Polynésie française () ". Son article 8 prévoit que " Trois jours au moins avant la date fixée pour une séance déterminée, le président de l'assemblée réunit la conférence des présidents de groupe pour préparer l'ordre du jour de ladite séance. () Au début de la séance suivant la réunion de la conférence des présidents de groupe, le président de l'assemblée fait approuver par l'assemblée les propositions de la conférence relatives à l'ordre du jour ".

7. Il résulte des dispositions combinées de l'article 123 et du III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004, citées aux points 6 et 1, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la conformité des " lois du pays " aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve que ces dispositions soient nécessaires pour préciser les règles de fonctionnement fixées par la loi organique et ne soient pas contraires à celle-ci.

8. Il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que le projet d'ordre du jour établi par la conférence des présidents de l'assemblée de la Polynésie française mentionnait la décision de cette dernière de soumettre à la procédure d'examen simplifiée le projet de " loi du pays " litigieux et que ce point de l'ordre du jour a été adopté à l'unanimité par un vote préalable à l'examen du projet de " loi du pays ". Dans ces conditions, le recours à cette procédure doit être regardé comme ayant été régulièrement adopté par l'assemblée de la Polynésie française. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 32 du règlement intérieur de cette assemblée doit ainsi, en tout état de cause, être écarté.

9. En deuxième lieu, aux termes de l'article 130 de la loi organique du 27 février 2004 : " 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" () un rapport sur chacune des affaires inscrites à l'ordre du jour ". Le deuxième alinéa de l'article 142 de cette même loi dispose que : " Aucun projet ou proposition d'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport écrit, conformément à l'article 130, déposé, imprimé et publié dans les conditions fixées par le règlement intérieur ".

10. M. B A ne saurait utilement se prévaloir du caractère insuffisant du contenu du rapport écrit dont le projet de " loi du pays " litigieux a fait l'objet avant sa mise en discussion, dès lors que ce contenu n'est pas tel qu'il doive conduire à regarder le rapport comme inexistant.

En ce qui concerne le recours à une " loi du pays " :

Sur les moyens tirés de ce que la " loi de pays " empiéterait sur le domaine réglementaire :

11. Il appartient au Conseil d'Etat de se prononcer sur la légalité des " lois du pays " au vu des moyens invoqués devant lui, ainsi qu'au regard des moyens d'ordre public qu'il lui incombe, au besoin, de relever d'office. Toutefois, si, aux termes de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 cité au point 1, les " lois du pays " ne doivent en principe comporter que des dispositions relevant du domaine de la loi et ne sauraient donc contenir de dispositions réglementaires relevant des compétences du conseil des ministres de la Polynésie française, il ressort de l'ensemble des dispositions du titre VI de cette même loi organique que le législateur organique n'a pas entendu frapper d'illégalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une " loi du pays ". Il n'y a dès lors pas lieu pour le Conseil d'Etat, sur demande ou d'office, de censurer les empiètements de la " loi du pays " sur le domaine réglementaire réservé par la loi organique au conseil des ministres de la Polynésie française. Par ailleurs, les dispositions d'une " loi du pays " pouvant être contestées selon les modalités prévues par le chapitre II du titre VI de la loi organique du 27 février 2004 relatif au contrôle juridictionnel spécifique des " lois du pays ", le requérant n'est pas fondé à soutenir que le défaut de censure de tels empiètements méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif ainsi que les dispositions de la loi organique statutaire.

Sur la légalité interne des articles LP. 6 et LP. 8 du projet de " loi du pays " attaqué :

12. Aux termes de l'article LP.1 du projet de " loi du pays " attaqué : " La présente loi du pays a pour objet de réformer la gouvernance de la protection sociale généralisée et des régimes ". L'article LP. 2 du même projet de " loi du pays " dispose que : " Le troisième alinéa du préambule de la délibération n°94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française, est remplacé et complété comme suit : " La Polynésie française a fixé en 1994 les principes généraux de l'instauration de la protection sociale généralisée/ Afin de sauvegarder, pérenniser, moderniser, simplifier et améliorer l'efficacité de la protection sociale, la Polynésie française engage une réforme pour apporter à l'ensemble des assurés sociaux des prestations harmonisées et organisées par branches de risques. / Dans ce but, la Polynésie française se donne pour objectif d'instaurer à compter du 1er janvier 2023 un régime de protection sociale universel constitué

des branches suivantes : / 1. Branche maladie, maternité, invalidité, décès ; / 2. Branche accidents du travail et maladies professionnelles ; / 3. Branche vieillesse et veuvage ; / 4. Branche famille ; / 5. Branche handicap et dépendance () / A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi du pays et jusqu'à l'instauration du régime de protection sociale universel, les trois régimes existants sont conservés à titre transitoire ". L'article LP. 6 prévoit : " Il est créé un article LP. 5-1 dans la délibération n°94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française, rédigé comme suit : " Art. LP. 5-1 - Les personnes exerçant simultanément des activités salariées et non-salariées, sont affiliées et cotisent simultanément aux régimes dont relèvent ces activités. / Les personnes titulaires d'un avantage de retraite et exerçant une activité salariée ou non salariée sont affiliées et cotisent simultanément aux régimes dont relèvent cet avantage et l'activité exercée ". L'article LP. 8 dispose : " L'article 13 de la délibération n° 94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française, est remplacé comme suit : " Article LP. 13 - Les personnes qui sont affiliées simultanément au titre de l'assurance maladie au régime des salariés et au régime des non-salariés, ouvrent droit aux prestations en nature, dans chacun des deux régimes sans cumul de droits. / Une répartition à part égale de la charge des prestations en nature versées s'opère annuellement entre les régimes ". / Article LP. 13-1 - Les personnes qui sont affiliées simultanément au titre des prestations familiales au régime des salariés et au régime des non-salariés, ouvrent droit aux allocations prénatales, aux allocations de maternité et aux allocations familiales, dans chacun des deux régimes sans cumul des droits. / Ces prestations sont servies par le régime dont relève l'activité principale déterminée selon les revenus soumis à cotisation dans chacun des régimes. Une répartition de la charge des prestations versées s'opère annuellement entre les régimes ".

13. Il résulte de ces dispositions que la Polynésie française, dans le but d'intérêt général visant à sauvegarder, pérenniser, moderniser, simplifier et améliorer l'efficacité de la protection sociale généralisée, instaurée par la délibération n° 94-6 AT du 3 février 1994 définissant le cadre de la couverture sociale généralisée applicable aux résidents du territoire de la Polynésie française, a décidé d'engager une réforme, dont elle prévoit l'entrée en vigueur au 1er janvier 2023, qui substitue aux trois régimes qui concernent respectivement les salariés, les non-salariés et les personnes relevant de la solidarité, une protection sociale universelle constituée de cinq branches correspondant à cinq risques. Dans cette attente, les trois régimes existants sont conservés. Toutefois, des modifications leur sont apportées. Ainsi, les articles LP. 6 et LP. 8 mettent fin à la prévalence du régime général des salariés et posent la règle selon laquelle les personnes qui exercent simultanément une activité salariée et une activité non salariée sont affiliées au titre de l'assurance maladie et des prestations familiales aux deux régimes, où elles cotisent, ce qui leur ouvre droit aux prestations en nature, dans chacun des deux régimes sans cumul de droits.

14. En premier lieu, le moyen tiré de ce que les dispositions des articles LP. 6 et LP. 8 du projet de " loi du pays " attaqué induisent, pour les personnes qui exercent à la fois une activité salariée et une activité non salariée, une double cotisation sur les mêmes revenus sans cumul de droits manque en fait.

15. En second lieu, à l'appui de son moyen d'erreur manifeste d'appréciation, M. B A soutient que l'instauration de ce régime transitoire est inutile, dès lors que la mise en œuvre de la protection sociale universelle est prévue pour le 1er janvier 2023, et inapplicable faute de répartition des prestations en nature. Toutefois, d'une part, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur l'opportunité d'une telle mesure transitoire. D'autre part, il ressort des termes mêmes du nouvel article LP 13-1 créé par l'article LP 8 de la " loi du pays " adoptée qu'une répartition à parts égales des prestations en nature sera opérée entre les régimes.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. B A n'est pas fondé à demander que le projet de " loi du pays " qu'il attaque soit déclaré non conforme au bloc de légalité défini au III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Ses conclusions doivent être rejetées, y compris celles présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à ce titre une somme à sa charge au profit de la Polynésie française et de l'assemblée de la Polynésie française.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. B A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la Polynésie française et de l'assemblée de la Polynésie française au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. D B A, au Président de la Polynésie française et au Président de l'assemblée de la Polynésie française.

Copie en sera adressée au Haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 avril 2022 où siégeaient : M. Alexandre Lallet, conseiller d'Etat, président ; Mme Nathalie Escaut, conseillère d'Etat et Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 19 mai 2022.

Le président :

Signé : M. Alexandre Lallet

La rapporteure :

Signé : Mme Myriam Benlolo Carabot

La secrétaire :

Signé : Mme Naouel Adouane