

Décision du Conseil d'Etat n° 460333 du 16 juin 2023

Section du Contentieux

10ème et 9ème chambres réunies

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 janvier, 12 avril et 1er octobre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Polynésie française demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir l'ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes en tant qu'elle s'applique dans cette collectivité.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code des douanes ;
- le code des transports ;
- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean de L'Hermite, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Esther de Moustier, rapporteure publique ;

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du III de l'article 135 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités : " Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour : / 1° Modifier le code des transports, afin de permettre la navigation d'engins flottants et de navires autonomes ou commandés à distance, de définir les conditions de leur utilisation pour préserver la sécurité de la navigation maritime et l'environnement, de préciser le régime de responsabilité et d'assurance correspondant ainsi que le droit du travail et le régime social applicables aux personnels concernés et de définir les conditions dans lesquelles la méconnaissance de ces dispositions est recherchée, contrôlée et sanctionnée ; / () 10° Prendre toute mesure permettant d'assurer la cohérence entre les dispositions édictées dans le cadre des habilitations prévues au présent III et d'autres dispositions législatives ; / 11° () étendre ces dispositions, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, aux Terres australes et antarctiques françaises et, en tant qu'elles relèvent des compétences de l'Etat, à Wallis-et-Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française. "

2. La Polynésie française demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'ordonnance du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes, prise sur le

fondement de cette habilitation, en tant qu'elle s'applique à ce territoire.

Sur le respect de la portée de l'habilitation donnée par le Parlement

3. L'article L. 5112-1 du code des transports, dans sa rédaction en vigueur entre le 1er décembre 2010 et le 15 octobre 2021, disposait que : " Les règles relatives à la francisation des navires sont fixées par la section 2 du chapitre 1er du titre IX du code des douanes ". Selon les dispositions de l'article 217 du code des douanes alors en vigueur : " La francisation confère au navire le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages qui s'y attachent ". En habilitant le gouvernement, par la loi du 24 décembre 2019, à modifier le code des transports afin de permettre la navigation des drones maritimes et à assurer la cohérence des dispositions législatives à cette fin, le législateur a nécessairement entendu lui permettre de définir les conditions de francisation de ces engins et, à ce titre, autoriser que leur soient étendues, moyennant le cas échéant les adaptations qu'appellent leurs caractéristiques propres, les dispositions du code des douanes qui régissaient cette matière et auxquelles renvoyait alors le code des transports, et qui ont d'ailleurs été par la suite transférées dans ce dernier code par l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. Le 11° du III de l'article 135 de la loi du 24 décembre 2019 autorisait en outre le gouvernement à étendre à la Polynésie française ces dispositions sur la francisation des drones maritimes. Par suite, la Polynésie française n'est pas fondée à soutenir que le gouvernement aurait excédé l'habilitation mentionnée au point 1 en rendant applicables aux drones maritimes en Polynésie française les dispositions de plusieurs articles du code des douanes relatifs à la francisation des navires.

Sur le respect de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

4. Dans sa rédaction résultant de l'article 1er de l'ordonnance attaquée, l'article L. 5000-2-2 du code des transports, rendu applicable en Polynésie française par l'article L. 5770-1 du même code issu de la même ordonnance, prévoit que les dispositions de la cinquième partie de ce code, relative au transport et à la navigation maritimes, ne sont pas applicables aux drones maritimes, sauf dispositions contraires figurant dans le code des transports, dans sa rédaction issue de cette même ordonnance. La circonstance que ces dispositions contraires seraient nombreuses et disséminées au sein de cette cinquième partie et que l'ordonnance attaquée ne rassemble pas, dans un ensemble unique, les dispositions de cette partie du code rendues applicables aux drones maritimes, n'est pas de nature à entraîner une méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. En outre, les dispositions litigieuses, en dépit des renvois multiples qu'elles comportent, ne présentent pas une complexité telle qu'elles méconnaîtraient cet objectif.

Sur le respect des règles de répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française

5. D'une part, en vertu de l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les autorités de la Polynésie française sont, sous réserve des compétences dévolues aux communes, compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas confiées à l'Etat par l'article 14 de cette même loi organique. A ce titre, il résulte de l'article 90 de cette loi organique, qui définit la compétence du conseil des ministres, que la Polynésie française est notamment compétente

pour la sécurité de la circulation et la navigation dans les eaux intérieures et le pilotage des navires, pour la conduite des navires et leur immatriculation, ainsi que pour les activités nautiques.

6. D'autre part, selon le 9° de l'article 14 de cette loi organique, l'Etat est, quant à lui, compétent en matière de police et de sécurité de la circulation maritime, de sécurité de la navigation et de coordination des moyens de secours en mer, de francisation des navires et de sécurité des navires destinés au transport des passagers ainsi que des autres navires d'une longueur de référence égale ou supérieure à 24 mètres, sous réserve des navires relevant de la compétence de la Polynésie française à la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française. En vertu du 13° du même article, l'Etat est également compétent en matière de collation et de délivrance des grades, titres et diplômes nationaux.

7. En premier lieu, les dispositions du 1° de l'article 17 de l'ordonnance attaquée étendent en Polynésie française les dispositions des articles L. 5000-2, L. 5000-2-1 et L. 5000-2-2 du code des transports qui définissent les navires autonomes et les drones maritimes, désignent leur capitaine, organisent l'application à ces véhicules des dispositions de la cinquième partie de ce code et prévoient enfin, à ce dernier article, que : " Les drones maritimes sont soumis aux pouvoirs de police du représentant de l'Etat en mer ". Contrairement à ce qui est soutenu par la requérante, ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet de régir la sécurité de la circulation et la navigation dans les eaux intérieures du territoire et elles n'empiètent donc pas sur cette compétence réservée à la Polynésie française par les dispositions des articles 13 et 90 de la loi organique du 27 février 2004.

8. En deuxième lieu, le a) du 3° de l'article 17 de l'ordonnance attaquée étend en Polynésie française, " sous réserve des compétences dévolues à cette collectivité par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dans les eaux intérieures et en matière de sécurité des navires d'une longueur de référence inférieure à 24 mètres qui ne sont pas destinés au transport de passager ", les dispositions des articles L. 5111-1-2, L. 5111-2 et L. 5111-3 du code des transports relatifs à l'identification des navires, y compris des drones maritimes. En particulier, l'article L. 5111-1-2 dans sa rédaction rendue applicable en Polynésie française prévoit que : " Tout drone maritime navigant les eaux territoriales françaises porte des marques extérieures d'identification / Pour un drone maritime immatriculé sur un registre des drones sous pavillon français prévu par la réglementation applicable localement, les marques extérieures d'identification sont définies par voie réglementaire ".

9. Les dispositions mentionnées au point 8 ne régissent pas les conditions d'immatriculation des navires, lesquelles, comme elles le rappellent, relèvent de la compétence de la Polynésie française à travers un registre des drones sous pavillon français, dont il lui appartient de définir les caractéristiques, mais l'identification visuelle de ces engins en circulation, à des fins de contrôle et de sécurité de la navigation dans les eaux territoriales françaises adjacentes à la Polynésie française, à l'exclusion des eaux intérieures. Elles relèvent ainsi de la compétence de l'Etat au titre de la police et de la sécurité de la circulation maritime. Le moyen tiré de ce que les dispositions du a) du 3° de l'article 17 de l'ordonnance empièteraient sur la compétence de la Polynésie française en matière d'immatriculation des navires ne peut donc qu'être écarté.

10. En troisième lieu, le b) du 3° de l'article 17 de la même ordonnance étend en Polynésie française les règles, applicables aux navires, y compris aux drones maritimes, relatives à l'abordage, à l'assistance en mer et aux navires abandonnés respectivement mentionnées aux articles L. 5131-1, L. 5132-1 et L. 5141-1, " sous réserve des compétences dévolues à cette collectivité par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dans les eaux intérieures et en matière de sécurité des navires d'une longueur de référence inférieure à 24 mètres qui ne sont pas destinés au transport de passagers ". Contrairement à ce que soutient la Polynésie française, sans d'ailleurs assortir ce moyen de précisions, aucune de ces règles n'a trait à la procédure civile et n'empiète à ce titre sur la compétence de la collectivité.

11. En quatrième lieu, dans sa rédaction résultant du 5° de l'article 17 de la même ordonnance, les deux premiers alinéas de l'article L. 5772-1 du code des transports disposent que : " Les dispositions du livre II à l'exception de celles des chapitres Ier à IV du titre III et de la sous-section 3 de la section 1, de la section 3 du chapitre II du titre IV et du titre VII, sont applicables en Polynésie française sous réserve des compétences dévolues à cette collectivité par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 dans les eaux intérieures et en matière de sécurité des navires de moins de 160 tonneaux de jauge brute qui ne sont pas destinés au transport des passagers. / Les articles L. 5241-2-1 A, L. 5241-3-1, L. 5242-1 A et L. 5263-7 sont applicables en Polynésie française dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 ".

12. D'une part, l'article L. 5241-2-1 A du code des transports cité par les dispositions mentionnées au point précédent est relatif aux règles générales d'entretien et d'exploitation destinées à assurer la sécurité et la sûreté de la navigation des drones maritimes ainsi que la prévention des risques professionnels et la prévention de la pollution, et permet à l'autorité investie du pouvoir de police en mer qui constate ou suspecte un manquement à ces exigences d'interdire la navigation du drone en cause. D'autre part, l'article L. 5241-3-1 du code des transports régit les conditions dans lesquelles un navire autonome qui n'est pas titulaire de l'ensemble des titres de sécurité et certificats de prévention de la pollution mentionnés à l'article L. 5241-3 peut néanmoins, à des fins expérimentales, être autorisé par l'autorité administrative compétente à prendre la mer dans les seules eaux territoriales françaises, dès lors qu'il remplit les conditions en matière d'entretien et d'exploitation destinées à assurer la sécurité et la sûreté de la navigation, de prévention de la pollution et de prévention des risques professionnels définies par voie réglementaire. Cet article précise notamment que l'autorisation est refusée ou retirée à tout navire présentant un risque pour la sûreté et la sécurité des personnes et des biens ou la préservation de l'environnement.

13. Les dispositions mentionnées au point 12 sont relatives à la police et à la sécurité de la circulation maritime ainsi qu'à la sécurité des navires, autre que celle des navires relevant de la compétence de la Polynésie française en vertu du 9° de l'article 14 de la loi organique, et sont sans incidence sur les règles de circulation dans les eaux intérieures relevant de la Polynésie française. Dès lors qu'il revient à l'Etat de veiller, dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par la loi organique, à ce que les règles qu'il édicte au titre de la sécurité de la navigation maritime prennent en compte l'incidence de

celle-ci sur la protection de l'environnement, la circonstance que ces dispositions subordonnent la navigation en mer de drones maritimes et navires autonomes au respect de règles et de décisions ayant notamment pour objet de prévenir la pollution maritime, y compris en tant que celle-ci pourrait affecter des dépendances du domaine public de la collectivité, ne saurait caractériser un empiètement sur la compétence de la Polynésie française en matière de protection de l'environnement et de conservation du domaine public. Par suite, le moyen tiré de ce que le 5° de l'article 17 de l'ordonnance attaqué empièterait sur les compétences de la Polynésie française doit être écarté.

14. En cinquième et dernier lieu, l'article L. 5271-2 du code des transports, rendu applicable en Polynésie française par le 5° de l'article 17 de l'ordonnance attaquée, subordonne le droit de conduire un drone maritime à la détention d'un titre de conduite en mer et au suivi d'une formation spécifique à la conduite en mer, adaptée à la catégorie et à l'usage du drone en cause, prévoit que le contenu de cette formation est approuvé par l'autorité administrative compétente, et, en son troisième et dernier alinéa, renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions dans lesquelles cette formation est délivrée, les modalités de vérification de son assimilation ainsi que les modalités de reconnaissance par équivalence d'autres formations.

15. D'une part, en subordonnant la possibilité de piloter un drone maritime dans les eaux territoriales françaises à la détention d'un titre de conduite et au suivi d'une formation adaptée, dont le contenu est fixé par voie réglementaire, l'ordonnance attaquée s'est bornée à définir des règles relatives à la sécurité de la circulation maritime, qui relèvent de la compétence de l'Etat en Polynésie française. D'autre part, les règles dont la détermination est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat par le troisième alinéa de l'article L. 5271-2 du code des transports, qui visent également à garantir la sécurité de la navigation en mer, se rapportent uniquement aux titres nationaux permettant la conduite de ces engins, dont la collation et la délivrance incombent à l'Etat en vertu du 13° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004, et n'ont ni pour objet, ni pour effet de priver la Polynésie française de la compétence que lui reconnaissent les articles 13, 26 et 90 de cette loi organique pour organiser les filières de formation professionnelle maritime sur son territoire et, au titre de la réglementation de la conduite des navires, pour définir les modalités de la formation et les conditions de délivrance des titres polynésiens permettant le pilotage des drones maritimes. Ces derniers titres n'autoriseront toutefois leur détenteur à piloter des drones maritimes dans les eaux territoriales françaises qu'à la condition qu'ils soient reconnus équivalents aux titres nationaux, dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par ces dispositions. Il suit de là que la Polynésie française n'est pas fondée à soutenir que ces dispositions empièteraient sur sa compétence, notamment en matière de formation professionnelle.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la Polynésie française doit être rejetée.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la Polynésie française est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Polynésie française, au secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer et au ministre chargé des comptes publics.

Délibéré à l'issue de la séance du 31 mai 2023 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, M. Nicolas Polge, M. Vincent Dumas, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat et M. Jean de L'Hermite, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 16 juin 2023.

Le président :

Signé : M. Rémy Schwartz

Le rapporteur :

Signé : M. Jean de L'Hermite

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana