

Document mis
en distribution

Le 27 DEC. 2022



N° 154-2022

ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le 27 DEC. 2022

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS FIXANT LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE MISE EN ŒUVRE
DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI ORGANIQUE MODIFIÉE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004
PORTANT STATUT D'AUTONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE,

*présenté au nom de la commission des institutions, des affaires internationales et
européennes et des relations avec les communes*

par M^{me} Lana TETUANUI,

*Représentante à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteuse du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 9490/PR du 2 décembre 2022, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi du pays fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 55 de la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

I. Bref rappel des relations entre la Polynésie française et les communes

Depuis 2004, l'article 43-II de la loi organique statutaire permet de nouer des partenariats entre la Polynésie française et les communes ; favorisant ainsi la synergie des collectivités territoriales polynésiennes. Désormais, plusieurs hypothèses prévoient l'intervention des communes, dans des matières relevant de la compétence de la Polynésie française, dès lors que celle-ci précise, par des lois du pays et d'autres réglementations, les conditions d'intervention de ces communes – ou établissements publics de coopération intercommunale¹. Les matières en question sont :

- le développement économique, les aides et les interventions économiques ;
- l'aide sociale ;
- l'urbanisme et l'aménagement de l'espace ;
- la culture et le patrimoine local ;
- la jeunesse et le sport ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ;
- la politique du logement et du cadre de vie ;
- la politique de la ville.

La section 6 du chapitre I^{er} du titre III de la loi organique statutaire (articles 48 à 56) a trait plus particulièrement aux collaborations entre la Polynésie française et les communes suivantes :

- les délégations en matières d'édition d'actes individuels (article 48) ;
- les délégations en matière d'urbanisme relatives aux autorisations individuelles (article 50) ;
- la participation des communes aux opérations de logement social (article 51) ;
- la délégation en matière de réalisation d'équipement et la gestion de service public (article 55).

Ces articles organisent donc une forme de décentralisation conventionnelle « à la carte » entre la Polynésie française et les communes.

II. Cadre général du projet de loi du pays

L'article 55 de la loi organique statutaire permet à la Polynésie française de confier aux communes, aux établissements communaux ou à des établissements de coopération intercommunale la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics et, réciproquement, aux communes ou à leurs groupements de confier l'exécution de ces mêmes missions au Pays.

Cet article définit le cadre contractuel général de ces délégations de compétences qui ont pour objet soit la réalisation d'équipements collectifs, soit la gestion de services publics.

Les modalités de ces délégations sont les suivantes :

- les conditions dans lesquelles elles sont réalisées doivent être définies par une loi du pays ;
- celles-ci s'effectueront sur la base d'une convention passée entre les personnes publiques concernées ;
- la convention doit prévoir le concours financier de la collectivité délégante ;
- le président du Pays (qui est l'autorité compétente pour signer les conventions)² doit au préalable être habilité à signer la convention soit par le conseil des ministres soit par l'assemblée de la Polynésie française en fonction de la compétence déléguée ;
- dans le cas d'une délégation de la Polynésie française, le conseil municipal des communes ou l'organe délibérant du groupement de communes concernés devra demander cette délégation ou donner son accord pour celle-ci. Le Pays ne peut donc imposer une délégation de ses compétences ;
- dans le cas d'une délégation des communes ou leurs groupements, les travaux sont réalisés selon les règles applicables à la Polynésie française et non à celles applicables aux communes.

¹ Insérés par la Loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

² Article 64 LOPF

III. Présentation du projet de texte

Le présent projet de loi du pays, proposé en application des dispositions de l'article 55 précité, a donc pour objet de définir les grands principes du cadre conventionnel liant la Polynésie française aux communes. Le texte comprend cinq chapitres.

Le **chapitre I** (articles LP 3 à LP 8) est dédié aux grands principes. Le champ d'application de la loi du pays aux communes et aux établissements communaux ou aux établissements de coopération intercommunale est confirmé ; sont ainsi concernés les communes et les groupements de communes. Pour rappel, peuvent être regardés comme des « *groupements de communes* » :

- les établissements publics de coopération intercommunale créés en application du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ; sont visés les communautés de communes et les syndicats de communes ;
- les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, ou ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale tels que prévus par le CGCT.

Aussi, les dispositions du chapitre I posent des préalables à la mise en œuvre du dispositif :

- le mandataire, qu'il s'agisse des communes (groupements inclus) ou de la Polynésie française, doit disposer des moyens financiers, humains et matériels adéquats pour exécuter les missions confiées au travers de la conclusion de la convention de mandat ;
- la convention prévoit également le concours financier de la Polynésie française aux charges supportées par les communes (ou groupements) ; elle prévoit d'autant la participation financière des communes (ou groupements) aux charges supportées par la Polynésie française.

Il est précisé que ces conventions constituent des mandats au sens des articles 1984 et suivants du code civil ; il en résulte donc :

- que le mandataire agit au nom et pour le compte du mandant ;
- que la conclusion de ce type de convention n'est pas soumise aux règles de la commande publique ;
- que ces conventions doivent faire l'objet d'une approbation par délibération des assemblées délibérantes des communes (ou groupements) et par un arrêté du conseil des ministres.

Il est utile de préciser que, par sécurité juridique et pour respecter le principe de la hiérarchie des normes, ces conventions ne pourront être approuvées sans qu'au préalable, les textes organisant le secteur dont les missions, en tout ou partie, font l'objet du mandat, n'aient fait eux-mêmes l'objet d'une adaptation ou d'une modification intégrant la possibilité d'une intervention communale.

Enfin, le périmètre des obligations et des responsabilités qui relèvent de la convention de mandat est délimité quelle que soit la mission objet de celle-ci (réalisation d'équipements collectifs ou gestion d'un service public).

Le **chapitre II** (article LP 9) concerne les conventions de mandat impliquant la gestion par le mandataire d'opérations d'encaissement de recettes ou de paiement de dépenses, au nom et pour le compte du mandant. La réglementation comptable de la Polynésie française s'appliquera à tous les mandats financiers. Il est précisé de fait que la convention doit comprendre toutes les mentions légales³ sous peine de nullité.

Le **chapitre III** (articles LP 10 à LP 12) est dédié à l'objet et l'étendue des mandats lorsqu'il s'agit, pour un maître d'ouvrage, de confier, par voie conventionnelle, à un mandataire, la réalisation de tout ou partie de ses prérogatives, et/ou obligations, en matière de réalisation d'équipements collectifs. Les clauses devant figurer obligatoirement dans la convention sont également précisées. Il convient de noter que dans le cadre de tous les mandats relevant de ce chapitre, les travaux sont réalisés selon les règles applicables à la Polynésie française⁴.

Le **chapitre IV** (articles LP 13 à LP 15) est, quant à lui, dédié aux attributions pouvant être dévolues au mandataire en matière de gestion d'un service public. Plus particulièrement, il est précisé que le mandat de gestion de service public est assuré en régie par le mandataire. Cette disposition a pour objet d'écartier tout risque de requalification de cette convention de mandat, en délégation de service public, ou d'éviter également une quelconque subdélégation. Enfin, comme au précédent chapitre, les clauses obligatoires devant être mentionnées à peine de nullité, sont détaillées dans la convention.

³ Celles-ci figurent actuellement au sein des articles 80-1 et 80-2 de la délibération n° 95- 205 AT du 23 novembre 1995 modifiée, portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics.

⁴ Conformément aux dispositions du deuxième paragraphe de l'article 55 de la loi organique

Un arrêté pris en conseil des ministres pourra préciser les modalités d'application de certaines dispositions du projet de loi du pays si cela s'avérait nécessaire.

* * * * *

Consulté sur le projet de texte, le Syndicat pour la Promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) a rendu un avis favorable en date du 21 septembre 2022. Dans le cadre de cette consultation, le SCPF a saisi toutes les communes et groupements de communes polynésiens, en organisant notamment, en collaboration avec la Délégation au développement des communes (DDC) et le Secrétariat général du gouvernement (SGG), des groupes de travail et une consultation écrite. Ce sont près de 27 communes et 5 groupements de communes qui ont fait part de leurs observations et avis.

* * * * *

IV. Travaux en commission

Examiné le 22 décembre 2022, par la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes, le présent projet de loi du pays a fait l'objet d'une discussion générale commune avec le projet de loi du pays fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 48 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Ils ont ainsi suscité des échanges permettant à la commission d'aborder essentiellement les points suivants.

D'abord, il a été rappelé que ces projets de textes étaient le produit de plusieurs concertations successives entre les élus communaux et les techniciens et qu'ils faisaient suite aux différentes observations émises par la Chambre territoriale des comptes (CTC) sur la nécessité de clarifier les compétences dévolues ou déléguées aux communes. Ces textes permettront aux communes d'aider au mieux leurs administrés, dans un cadre légal défini.

Par ailleurs, il a été précisé que la validation par délibération communale – préalable *sine qua non* à l'exécution du mandat – garantissait aux élus communaux la liberté d'acceptation et d'exécution des missions déléguées, en fonction de leurs volontés.

En outre, la question s'est posée de savoir s'il était prévu de créer une commission d'évaluation des moyens des communes chargée de voir si les communes seront en capacité d'assumer les compétences déléguées. À ce titre, l'idée d'une évaluation *a posteriori* visant à mesurer l'efficacité du dispositif a été évoquée lors des discussions.

Enfin, d'autres problématiques liées à la gestion, pour les communes, des compétences déléguées envisagées ainsi qu'au développement de la fiscalité communale, se sont également posées.

* * * * *

À l'issue des débats, le projet de loi du pays fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 55 de la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a recueilli un vote favorable unanime des membres de la commission.

En conséquence, la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LA RAPPORTEURE

Lana TETUANUI



ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004

SESSION EXTRAORDINAIRE

LOI DU PAYS

(NOR : DDC22202818LP-4)

fixant les principes généraux de mise en œuvre de l'article 55 de la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

L'assemblée de la Polynésie française a adopté le projet de loi du pays dont la teneur suit :

Travaux préparatoires :

- Arrêté n° 2560 CM du 2 décembre 2022 soumettant un projet de loi du pays à l'assemblée de la Polynésie française ;
 - Examen par la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes le 22 décembre 2022 ;
 - Rapport n° 154-2022 du 27 décembre 2022 de M^{me} Lana TETUANUI, rapporteure du projet de loi du pays ;
 - Adoption en date du 17 janvier 2023 ;
-

Article LP 1.- La présente loi du pays fixe les principes généraux de la mise en œuvre des dispositions de l'article 55 de la loi organique modifiée n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Article LP 2.- Au sens de la présente loi du pays, on entend par :

- « gestion de service public », l'ensemble des actes d'administration que le mandataire est autorisé par le mandant à réaliser pour la mise en œuvre du service public considéré ;
- « réalisation d'équipements collectifs », la réalisation de tout ouvrage, bâtiment, infrastructure, aménagement et tout équipement destiné à leur exploitation.

CHAPITRE I - DES GRANDS PRINCIPES

Article LP 3.- *Mandats donnés par la Polynésie française aux communes ou leurs groupements*

La Polynésie française peut confier par convention aux communes, aux établissements communaux ou de coopération intercommunale, au vu d'une demande ou d'un accord de leurs organes délibérants, la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de ses compétences.

Les communes, les établissements communaux ou de coopération intercommunale doivent pouvoir justifier, à l'appui de leur demande ou de leur accord, de détenir ou de mettre en œuvre des moyens financiers, humains, adaptés en compétences et suffisants en nombre, et des moyens techniques adéquats pour exécuter les missions qui leur sont confiées.

Cette convention prévoit notamment le concours financier de la Polynésie française destiné à compenser les charges supportées par les communes ou leurs groupements.

Article LP 4.- *Mandats donnés par les communes ou leurs groupements à la Polynésie française*

Les communes ou leurs groupements peuvent confier, par convention, à la Polynésie française, la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de leurs compétences.

Les demandes des organes délibérants des communes et de leurs groupements sont adressées au Président de la Polynésie française accompagnées d'un dossier circonstancié permettant de juger du bien-fondé de celles-ci et de leur faisabilité.

La Polynésie française doit pouvoir justifier de détenir ou de mettre en œuvre des moyens financiers, humains, adaptés en compétences et suffisants en nombre, et des moyens techniques adéquats pour exécuter les missions qui lui sont confiées.

Cette convention prévoit notamment la participation financière des communes, ou de leurs groupements, destinée, à compenser les charges supportées par la Polynésie française.

Article LP 5.- I.- Les conventions prévues par les deux articles précédents constituent des mandats au sens des articles 1984 et suivants du code civil.

II.- La conclusion de ces conventions de mandat n'est pas soumise aux règles de la commande publique ;

III.- Les conventions de mandat sont approuvées de manière concordante, d'une part, par des délibérations des assemblées délibérantes des communes, des établissements communaux ou de coopération intercommunale et, d'autre part, par un arrêté pris en conseil des ministres ;

IV.- Elles font l'objet d'une publication au *Journal officiel* de la Polynésie française.

Article LP 6.- Le mandataire n'est tenu envers le mandant que dans les limites des obligations découlant de son mandat. Il représente ce dernier à l'égard des tiers dans la limite de ses attributions jusqu'au terme de son mandat.

Article LP 7.- Le mandataire engage la responsabilité du mandant dans la limite des attributions qui lui sont confiées par le mandat.

Tous les actes pris par le mandataire en dehors des attributions qui lui sont confiées par le mandant engagent sa seule responsabilité.

Article LP 8.- L'inexécution ou la mauvaise exécution des obligations du mandat engage la responsabilité de la partie défaillante et peut donner lieu au versement de dommages et intérêts.

CHAPITRE II - DU MANDAT IMPLIQUANT L'EXÉCUTION DE RECETTES OU DE DÉPENSES

Article LP 9.- Lorsque les conventions de mandat prévues aux articles LP 3 et LP 4 de la présente loi du pays impliquent la gestion d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement par le mandataire, il est fait application de la réglementation comptable de la Polynésie française en matière de mandat financier.

Les conventions précitées prévoient les mentions imposées par celle-ci à peine de nullité.

CHAPITRE III - DU MANDAT EN VUE DE LA RÉALISATION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS

Article LP 10.- Dans les dispositions du présent chapitre, le mandant est dénommé « maître d'ouvrage ».

Le maître d'ouvrage s'assure de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée préalablement à la passation d'une convention de mandat. À ce titre, il en détermine la localisation, s'assure de la maîtrise foncière, en définit le programme, l'enveloppe financière prévisionnelle et en garantit le financement.

Dans le cadre de mandats relevant du présent chapitre, les travaux sont réalisés selon les règles applicables à la Polynésie française.

Article LP 11.- Objet et étendue du mandat

I - Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître d'ouvrage confie au mandataire la réalisation de tout ou partie des missions suivantes :

1. Définition et accomplissement des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage est étudié et exécuté ;
2. Préparation du choix du maître d'œuvre ; passation et signature du contrat avec le maître d'œuvre retenu par le maître d'ouvrage ;
3. Approbation des études d'avant-projet et des études de projet ;
4. Préparation du choix de l'entrepreneur ; signature du contrat avec l'entrepreneur retenu par le maître d'ouvrage ; gestion du contrat de travaux ;
5. Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et paiement des travaux ;
6. Suivi de l'exécution de l'opération ;
7. Réception de l'ouvrage ;
8. Accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

Dans le cas d'un appel à concurrence infructueux ou si le maître d'ouvrage l'estime possible, la réalisation de l'ouvrage peut être exécutée en régie par le mandataire.

II - Le mandataire n'est tenu envers le maître de l'ouvrage que de la bonne exécution des attributions dont il a personnellement été chargé par celui-ci.

III - Le mandataire représente le maître de l'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées jusqu'à ce que le maître de l'ouvrage ait constaté l'achèvement de sa mission dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article LP 5. Il peut agir en justice.

Article LP 12.- Les clauses de la convention

I - La convention mentionne à peine de nullité :

1. L'acte de l'organe délibérant de la commune, de l'établissement communal ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné l'ayant approuvée ;
2. L'arrêté du conseil des ministres l'ayant approuvée ;
3. L'ouvrage qui fait l'objet de la convention, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire ;
4. Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage fait l'avance des fonds nécessaires à l'exécution du contrat ou rembourse les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;
5. Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
6. Les conditions dans lesquelles l'approbation des études d'avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître d'ouvrage ;
7. Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître d'ouvrage ;
8. Les modalités de la rémunération éventuelle du mandataire ;
9. Les conditions et les modalités de sa résiliation anticipée.

II - Enfin, la convention peut également prévoir les pénalités applicables en cas de défaillance ou de méconnaissance de ses obligations par l'une ou l'autre des parties.

CHAPITRE IV - DU MANDAT EN VUE DE LA GESTION D'UN SERVICE PUBLIC

Article LP 13.- Dans les conditions et les limites des dispositions réglementaires régissant le service public objet du mandat, le mandant détermine les attributions dévolues au mandataire.

Article LP 14.- La gestion du service public, objet du mandat, est assurée en régie par le mandataire.

Article LP 15.- Les clauses de la convention :

I - La convention mentionne à peine de nullité :

1. L'acte de l'organe délibérant de la commune, de l'établissement communal ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné l'ayant approuvée ;
2. L'arrêté du conseil des ministres l'ayant approuvée ;

3. Le service public qui fait l'objet de la convention, la durée du mandat de gestion, l'énumération des attributions confiées au mandataire, les modalités de contrôle de la mission du mandataire, le montant et les modalités de la rémunération éventuelle de ce dernier, les conditions de révocation du mandat de gestion ;
4. Le concours financier de la Polynésie française en application de l'article LP 3 ou la participation financière de la commune ou du groupement en application de l'article LP 4.

II - La convention peut également prévoir :

1. Le mode de financement du service public ainsi que les données essentielles relatives à son équilibre financier ;
2. Les conditions dans lesquelles le mandataire agit en justice pour le compte du mandant ;
3. Les conditions de prise en charge des frais de formation nécessaire.

CHAPITRE V - DES DISPOSITIONS DIVERSES

Article LP 16.- Un arrêté pris en conseil des ministres précise en tant que de besoin les modalités d'application des dispositions de la présente loi du pays.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le 17 janvier 2023

La secrétaire,


Béatrice LUCAS

Le Président,


Gaston TONG SANG