

**Commentaire de la décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996**

Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française

La loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française a été soumise au Conseil constitutionnel en application des dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1er de la Constitution le 15 mars 1996.

Le Conseil constitutionnel a examiné l'ensemble des dispositions de la loi organique qui comportait, sous huit titres distincts, un ensemble de 123 articles.

Le Conseil constitutionnel s'est en premier lieu attaché à vérifier le caractère organique des dispositions législatives, et en second lieu à vérifier, sur le fond, le respect des règles à valeur constitutionnelle.

S'agissant, en premier lieu, du caractère organique des dispositions de la loi, le Conseil constitutionnel a fait ressortir des critères généraux de qualification : en vertu des 2ème et 3ème alinéas de l'article 74 de la Constitution, "ont un caractère organique des dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions, y compris les modalités selon lesquelles s'exercent sur elles les pouvoirs de contrôle de l'Etat, ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables".

Cette définition reprend pour l'essentiel celle donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 94-349 DC du 20 décembre 1994 portant sur la loi organique relative à certaines dispositions législatives des livres 1er et II du code des juridictions financières.

Au regard de cette définition, le Conseil constitutionnel s'est donc attaché à vérifier le caractère organique de chacun des articles de la loi. Cet examen l'a conduit à considérer qu'avaient le caractère de loi, et non de loi organique, les dispositions du titre VII relatif à l'identité culturelle ; cette simple requalification ne conduit pas, par elle-même, à déclarer contraires à la Constitution les dispositions en cause.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a vérifié sur le fond la constitutionnalité de chacune des dispositions législatives. Toutefois, la loi organique reprenant sans les modifier des dispositions en vigueur résultant de l'application de lois antérieures, dont certaines avaient déjà été déférées au Conseil, sans que les règles constitutionnelles applicables aient subi entre temps de modifications ayant des incidences sur le contrôle de constitutionnalité, le Conseil, a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour lui de réexaminer les dispositions précédemment déclarées conformes à la Constitution.

Le Conseil a prononcé cinq censures. Trois d'entre elles ont trait directement au régime des libertés publiques.

Le Conseil a fait application au territoire de la Polynésie française de sa jurisprudence issue des décisions n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 (loi modifiant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités

territoriales) et n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 (loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignements privés par les collectivités territoriales), par lesquelles il avait indiqué que le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en oeuvre des libertés publiques dépendent de décisions des collectivités territoriales et ainsi puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire national.

Il a considéré que, pas plus que le principe général de libre administration, la prise en compte de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer prévue par l'article 74 de la Constitution ne permettait de faire échec à l'application de cette règle et n'a pas admis que seules les garanties "fondamentales" des libertés publiques relèvent de la compétence de l'Etat.

Le Conseil n'a par ailleurs pas non plus admis que soient exclues de la compétence de l'Etat les procédures relatives à la constatation des infractions aux réglementations territoriales qui sont de nature à affecter la liberté individuelle ; il n'a pas davantage accepté que le conseil des ministres du territoire puisse désigner discrétionnairement les services chargés de recueillir les déclarations d'association qui déterminent la reconnaissance de leur capacité juridique.

Le respect des droits fondamentaux justifie également les deux autres censures.

La première concerne un régime discrétionnaire d'autorisation préalable par le conseil des ministres du territoire des transferts de propriété immobilière, quelle que soit leur forme juridique. Le Conseil constitutionnel a considéré que les limitations directes apportées au droit de disposer, attribut essentiel du droit de propriété, revêtaient un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété qui en résultait, dénaturait le sens et la portée de ce droit.

La deuxième censure concerne l'article de la loi qui limitait à un délai de quatre mois suivant la publication des délibérations de l'assemblée territoriale ou de sa commission permanente l'exercice des recours pour excès de pouvoir contre des actes pris en application de ces délibérations, lorsqu'était en cause la répartition des compétences entre l'Etat, le territoire et les communes. Dès lors que l'acte en cause était intervenu plus de quatre mois après la publication de la délibération, toute contestation devenait impossible sur un tel fondement. "Eu égard à l'importance qui s'attache au respect de la répartition des compétences entre les autorités, le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée ne saurait justifier que soit portée une atteinte aussi substantielle au droit à un recours juridictionnel", affirme le Conseil constitutionnel.

Cette décision parachève la "constitutionnalisation" du droit au recours engagée par les décisions n° 93-225 DC du 13.08.93 et 93-335 DC du 21 janvier 1994, en donnant à ce droit un fondement clair : l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen . "Il résulte de cette disposition -affirme le Conseil constitutionnel- qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction". Cette rédaction ménage toutefois la possibilité de réglementer le droit d'accès à un tribunal ainsi consacré, notamment par l'édiction de règles de recevabilité des recours sous réserve que ces règles ne portent pas une atteinte "substantielle" à ce droit. La condition d'"effectivité" du recours s'inscrit, quant à elle, dans le droit fil de la jurisprudence réaliste du Conseil constitutionnel pour qui un droit ou une liberté n'est protégé que lorsque les conditions de son exercice effectif sont remplies ; elle se fait également l'écho de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle l'article 6 de la

convention consacre un "droit d'accès effectif à la justice" afin que soit assurée "une protection réelle et efficace" du justiciable.

La décision du 9 avril 1996 comporte également un certain nombre de réserves d'interprétation.

Le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué que l'exigence de la consultation de l'assemblée du territoire découlant de l'article 74 de la Constitution ne pouvait être satisfaite par une consultation de la seule commission permanente.

Il a également confirmé que la compétence reconnue à l'assemblée de la Polynésie française pour déterminer "dans le respect de la législation applicable dans le territoire en matière de jeux de hasard et de loteries", les autres règles applicables à ces derniers devait s'entendre comme excluant toute intervention de l'assemblée en matière de droit pénal.

Il a enfin précisé la portée de la révision constitutionnelle de janvier 1992 en affirmant que l'usage du français, "langue de la République", s'imposait aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics. Quant à l'enseignement de la langue tahitienne, il ne saurait revêtir un caractère obligatoire ni soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements d'enseignement (cf. décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991).

Il convient enfin de relever que cette décision comporte la reconnaissance de la conformité à la Constitution de certaines dispositions majeures de nouveau statut.

C'est ainsi par exemple que le Conseil constitutionnel a admis le transfert au territoire de la Polynésie française d'un domaine public maritime à condition que ce transfert n'affecte pas l'exercice de sa souveraineté par l'Etat ou encore la compétence attribuée au président du Gouvernement du territoire pour négocier et signer certains accords internationaux dans les domaines de compétence de l'Etat ou du territoire, sous réserve qu'il ait pour ce faire expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés.