

**Commentaire de la décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007**

Décision rejetant une demande de la Polynésie française  
tendant au « déclassement » de dispositions figurant dans la loi n° 2007-224 du 21 février  
2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

Le 27 mars 2007, le président de la Polynésie française a adressé au Conseil constitutionnel, en application de l'article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, une demande tendant à voir déclarer de la compétence de cette collectivité d'outre-mer les pouvoirs attribués à l'État, en matière de taxes aéroportuaires, par les dispositions du 29° du I de l'article 20 de la loi ordinaire n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Pour apprécier les mérites de cette demande, il convient :

- d'exposer les fondements de la procédure de déclassement engagée par son auteur (I),
- de circonscrire la portée des dispositions dont le déclassement est recherché (II),
- d'indiquer comment se répartissent les compétences en Polynésie française entre cette collectivité d'outre-mer et l'État, notamment dans le domaine fiscal (III),
- de présenter l'argumentation de la requête (IV),
- et de rappeler la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel relative au pouvoir fiscal résiduel de l'État dans les collectivités d'outre-mer dotées d'une compétence fiscale générale (V).

Il en résulte que la demande ne pouvait qu'être rejetée (VI).

*I. Le fondement de la procédure de déclassement de dispositions législatives empiétant sur les compétences statutaires d'une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie*

Dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, les septième et neuvième alinéas de l'article 74 de la Constitution disposent que :

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

(...)

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ».

En application de ces dispositions constitutionnelles, l'article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française définit la procédure de « déclassement » suivante :

« I. – Lorsque le Conseil constitutionnel a constaté qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française, en tant qu'elle s'applique à

cette dernière, cette loi peut être modifiée ou abrogée par l'assemblée de la Polynésie française.

II. – Le Conseil constitutionnel est saisi par le président de la Polynésie française après délibération du conseil des ministres, par le président de l'assemblée de la Polynésie française en exécution d'une délibération de cette assemblée, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat. Il informe de sa saisine, qui doit être motivée, les autres autorités titulaires du pouvoir de le saisir ; celles-ci peuvent présenter des observations dans le délai de quinze jours.

Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois ».

C'est la première fois qu'est mise en œuvre cette procédure dite de « déclassement outre-mer ». La demande était recevable puisque le conseil des ministres de la Polynésie française a, le 21 mars 2007, habilité le président de cette collectivité d'outre-mer à saisir le Conseil constitutionnel afin de « faire constater que l'ordonnance n° 2006-482 du 26 avril 2006, ratifiée par le 29° du I de l'article 20 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007, est intervenue dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française ».

## *II. La portée des dispositions dont le déclassement est demandé*

Issu lui aussi de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 74-1 de la Constitution institue un nouveau type d'ordonnances, propres aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie :

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication ».

Prise en vertu de l'habilitation constitutionnelle directement conférée au Gouvernement par l'article précité, l'ordonnance n° 2006-482 du 26 avril 2006, portant adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de l'article 1609 *quater* du code général des impôts (CGI), insère, après le V de ce dernier article, un VI ainsi rédigé :

« VI. – Les dispositions des I à V du présent article sont applicables aux aéroports appartenant à l'État en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des dispositions particulières suivantes :

- le nombre des unités de trafic prévues au I est supérieur à 400 000 ;
- sur un même aéroport, des tarifs différents peuvent être fixés pour les vols intérieurs en fonction de leur destination ;
- la limite inférieure des tarifs est fixée à 0,50 par passager effectuant un vol intérieur à la Polynésie française ».

Or les I à V de l'article 1609 *quater* CGI ont pour objet d'autoriser les personnes publiques ou privées, exploitant des aéroports répondant à certaines caractéristiques de trafic, à percevoir une taxe dénommée « taxe d'aéroport ». En vertu du IV : « Le produit de la taxe est affecté sur chaque aéroport au financement des services de sécurité – incendie – sauvetage, de lutte contre le péril aviaire, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ».

Concrètement, la taxe instituée à ce titre sera une ressource fiscale de l'État sur l'aérodrome international de Tahiti Faa'a, car ce dernier appartient à l'État et remplit les conditions énoncées au nouveau VI de l'article 1609 *quatervicies* CGI.

En ratifiant en temps utile l'ordonnance n° 2006-482 du 26 avril 2006, le 29° du I de l'article 20 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui est une loi ordinaire, donne valeur législative à une compétence fiscale « résiduelle » de l'État sur le territoire de la Polynésie française.

C'est ce que n'acceptaient pas les autorités locales, considérant que l'intégralité des compétences fiscales est désormais du domaine de la Polynésie française.

### *III. La répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française*

Il est vrai que, conformément au droit local antérieur, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère implicitement une compétence fiscale générale à cette collectivité d'outre-mer.

« Nonobstant toutes dispositions contraires, les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14, sous réserve des compétences attribuées aux communes ou exercées par elles en application de la présente loi organique » dispose l'article 13 de cette loi.

Or l'énumération de l'article 14 du statut ne comprend pas d'attributions fiscales.

Les articles 102 et 140 du statut confortent le sentiment que c'est la Polynésie française qui exerce le pouvoir d'établir des impositions.

### *IV. L'argumentation de la requête*

L'argumentation des autorités locales consistait à déduire de leur compétence de droit commun en matière fiscale une impossibilité radicale pour l'État de créer des taxes dont le produit lui serait affecté.

Cette exclusivité interdisait même, à leurs yeux, la création de taxes destinées à couvrir au moins partiellement le coût de l'exercice des compétences que l'État exerce sur le territoire.

Pareille thèse se heurtait cependant à la jurisprudence concordante et récente des deux ailes du Palais Royal.

### *V. La jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel sur la possibilité d'établir des taxes d'État dans les collectivités d'outre-mer détenant une compétence fiscale de droit commun*

1) Saisies de l'ordonnance du 26 avril 2006 par plusieurs requérants (dont la Polynésie française, représentée par son président), les formations contentieuses du Conseil d'État ont jugé que, pour l'exercice de ses compétences propres sur le territoire de la Polynésie française, l'État pouvait instituer des taxes affectées.

La décision n° 293542 du 12 janvier 2007, rendue aux conclusions de Marie-Hélène Mitjaville, retient le raisonnement suivant :

– S'il résulte des articles 13, 14, 102 et 140 de la loi organique statutaire que la Polynésie française exerce la compétence fiscale, cette compétence ne concerne que les impositions instituées au profit de cette collectivité ou, dans les cas prévus par la loi organique, au profit d'autres collectivités de la Polynésie française.

– Mais, en matière de police et de sécurité concernant l'aviation civile, l'État est compétent pour fixer les règles applicables sur l'ensemble des aérodromes de Polynésie française et pour contrôler leur application. Ainsi, aux termes de l'article 14 de la loi statutaire

: « Les autorités de l'État sont compétentes dans les matières suivantes : (...) 8° (...) Police et sécurité concernant l'aviation civile » ; à ceux du I de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, applicables en Polynésie française en vertu de son III : « Les exploitants d'aérodromes civils (...) sont tenus d'assurer, sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 213-2, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire ».

– Ces compétences de l'État impliquent qu'il puisse, notamment en utilisant l'article 74-1 de la Constitution, édicter les règles permettant de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de ces missions par l'institution de taxes ou par l'extension de taxes applicables en métropole en leur apportant, le cas échéant, des adaptations.

– Or l'objet de la taxe en cause est de contribuer à l'amélioration de la sécurité aérienne, y compris en permettant de lutter contre le péril aviaire ou d'effectuer des mesures dans le cadre de contrôles environnementaux.

– Par suite, en étendant à la Polynésie française l'article 1609 *quatervicies* CGI, l'État n'a méconnu ni les dispositions de l'article 74-1 de la Constitution, ni celles de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le prolongement naturel de ce raisonnement est que la ratification de l'ordonnance litigieuse n'a nullement introduit en Polynésie française des dispositions instituant des compétences étatiques empiétant sur celles dévolues à cette collectivité d'outre-mer par son statut d'autonomie.

2) Le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) est plus radical encore, puisqu'il regarde comme inconstitutionnelle toute disposition d'un statut d'autonomie qui interdirait à l'État d'instituer des taxes affectées à la couverture d'une partie au moins des coûts exposés par lui sur le territoire de la collectivité d'outre-mer considérée pour l'exercice des attributions qu'il y conserve, et ce, même lorsque la compétence fiscale de droit commun est locale.

Il en ressort que, dans le silence de la loi organique statutaire, la seule interprétation constitutionnellement admissible de celle-ci est que de telles taxes affectées peuvent être instituées.

Fondés sur le principe de l'égalité devant les charges publiques, les considérants 45 à 48 de la décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 visaient non la Polynésie française (sans quoi la présente demande se heurterait à l'autorité conférée par l'article 62 de la Constitution aux décisions du Conseil constitutionnel), mais quatre autres collectivités d'outre-mer : Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Ils sont toutefois transposables à l'espèce.

La loi organique soumise au Conseil restreignait à la sécurité aérienne et aux communications électroniques les domaines dans lesquels pouvaient être instituées des taxes concourant au financement des missions incombant à l'État sur le territoire de ces quatre collectivités.

La restriction à la sécurité aérienne et aux communications électroniques des domaines dans lesquels pouvaient être instituées des taxes concourant au financement des missions incombant à l'État sur le territoire des quatre collectivités d'outre-mer a été jugée contraire à l'égalité devant les charges publiques pour les motifs suivants :

– En vertu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison

de leurs facultés » ;

– Si cette disposition n’interdit pas de faire supporter, pour un motif d’intérêt général, des charges particulières à certaines catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l’égalité devant les charges publiques (pour des exemples récents : n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 30 ; n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 9 et 10 ; n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 65 et 66) ;

– Or, à l’exception de la sécurité aérienne et des communications électroniques, les dispositions de la loi organique faisaient obstacle à ce que l’État puisse disposer, par l’institution de taxes, d’une fraction au moins des ressources nécessaires à l’exercice des missions qui demeurent à sa charge sur le territoire de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon : le coût de l’exercice de ces missions devait donc être intégralement supporté par les contribuables ne résidant pas dans ces collectivités.

– Il en résultait une rupture caractérisée de l’égalité devant les charges publiques.

Par suite, devaient être déclarés contraires à la Constitution, dans les dispositions en cause, les mots : « en matière de sécurité aérienne et de communications électroniques ».

## *VI. Conclusion*

La clarté, comme le caractère récent, concordant et connu de ces deux jurisprudences (que la demande n’hésitait pas à citer pour mieux en exiger le renversement) justifiaient le rejet des prétentions de la Polynésie française.