

Décision n° 2010 – 107 QPC

Article 8 II de l’ordonnance du 5 octobre 2007

Tutelle sur les actes des communes de la Polynésie française

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

Sommaire

I. Dispositions législatives	3
II. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales	6
III. Sur la garantie des droits	9

Table des matières

I. Dispositions législatives	3
A. Dispositions contestées	3
1. Ordonnance n°2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.	3
- Article 8	3
B. Autres dispositions	4
1. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.	4
- Article 66	4
2. Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics	4
- Article 2	4
- Article 7	5
II. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales	6
A. Normes de référence.....	6
1. Constitution du 4 octobre 1958	6
- Article 34	6
- Article 72.	6
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	7
- Décision n° 82-151 DC du 12 janvier 1983 - Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française	7
- Décision n° 2010-12 QPC du 02 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes].....	7
- Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 - Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]	7
- Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010 - Département du Val-de-Marne [Mesure d'accompagnement social personnalisé - MASP].....	8
III. Sur la garantie des droits	9
A. Normes de référence.....	9
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	9
- Article 16	9
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	9
- Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 - Mme Vivianne L. [Loi dite "anti-Perruche"].....	9
- Décision n° 2010-78 QPC du 10 décembre 2010 - Société IMNOMA [Intangibilité du bilan d'ouverture].....	9
C. Jurisprudence administrative	10
- CE, 3 novembre 1922, <i>Dame Cachet</i> , n° 74010	10
- CE, 26 octobre 2001, <i>Ternon</i> , n° 197018	10

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Ordonnance n°2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

- Article 8

Modifié par Ordonnance n°2010-1180 du 7 octobre 2010 - art. 3

Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'article L. 2573-12 du code général des collectivités territoriales telle qu'elle résulte des dispositions du III de l'article 7, les actes des communes de Polynésie française, de leurs groupements et de leurs établissements publics sont soumis aux dispositions du présent article.

I.-Les délibérations des conseils municipaux, y compris celles qui sont relatives au budget, sont exécutoires de plein droit trente jours après le dépôt auprès du haut-commissaire de la République, sous réserve des dispositions des II et IV ci-après. Le haut-commissaire peut soit d'office, soit à la demande du maire, abréger ce délai.

L'expédition de toute délibération est adressée dans la quinzaine par le maire au haut-commissaire, qui en délivre récépissé. Faute de délivrance, le point de départ du délai de trente jours est fixé au jour de l'envoi de la délibération.

II.-Sont nulles de plein droit :

a) Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

b) Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

La nullité de droit est déclarée par arrêté motivé du haut-commissaire. Elle peut être prononcée par le haut-commissaire et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque.

III.-Si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte du conseil municipal, il peut en demander l'annulation au haut-commissaire, qui statue après vérification des faits.

Sont annulables les délibérations auxquelles ont pris part les membres du conseil intéressés à l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

L'annulation est prononcée par arrêté motivé du haut-commissaire.

Elle peut être provoquée d'office par le chef de subdivision administrative ou le haut-commissaire dans un délai d'un mois à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération.

Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune.

IV.-Les arrêtés pris par le maire sont soumis aux mêmes règles de publicité, de contrôle et d'approbation que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes matières. Ils sont déclarés nuls de droit dans les conditions prévues au II du présent article.

Ils sont immédiatement adressés à l'autorité supérieure.

Le haut-commissaire peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

A l'exception des arrêtés du maire relatifs à la police de la circulation, ceux de ces arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation à l'autorité supérieure, qui peut, en cas d'urgence, en autoriser l'exécution immédiate.

Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits par ordre de date.

V.-Les procès-verbaux des adjudications faites pour le compte des communes, de leurs groupements ou des établissements communaux, ainsi que les marchés passés par écrit par ces mêmes collectivités, sont approuvés par le haut-commissaire.

Lorsque le haut-commissaire, après le dépôt des procès-verbaux d'adjudication et des marchés passés par écrit, n'a pas fait connaître sa décision dans le délai de trente jours, ces actes sont considérés comme approuvés.

B. Autres dispositions

1. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer

- Article 66

(...)

IV.-Les dispositions de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics ont force de loi à compter de la publication de cette ordonnance.

Sous réserve des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée, sont validés, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de la caducité des dispositions de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 précitée, les actes pris sur le fondement desdites dispositions entre le 6 avril 2009 et la publication de la présente loi au Journal officiel.

Le présent IV entre en vigueur à compter de sa publication au Journal officiel.

2. Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics

- Article 2

(...)

VI. - Le troisième chapitre du titre VII du livre V de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

(...)

« Sous-section 3

« Actes des autorités communales et actions contentieuses

« Art. L. 2573-12. - I. - Les articles L. 2131-1 à L. 2131-12 sont applicables aux communes de la Polynésie française sous réserve des adaptations prévues aux II et III.

« II. - Pour l'application de l'article L. 2131-1, les mots : "dans l'arrondissement sont remplacés deux fois par les mots : "dans la subdivision administrative.

« III. - Pour l'application de l'article L. 2131-2 :

« 1° Au 4°, après les mots : "de leur montant, sont ajoutés les mots : " en application de la réglementation applicable localement ;

« 2° Pour l'application du 5° :

« a) Après le mot : "fonctionnaires, sont ajoutés les mots : "régis par l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs ;

« b) Les mots : "du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont remplacés par les mots : "de l'article 8 de l'ordonnance précitée ;

« 3° Au 6°, les mots : "L. 421-2-1 du code de l'urbanisme sont remplacés par les mots : "50 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

« Art. L. 2573-13. - Les articles L. 2132-1 à L. 2132-7 sont applicables aux communes de la Polynésie française.

- **Article 7**

(...)

III. - Les dispositions de l'article L. 2573-12 du code général des collectivités territoriales entrent en vigueur à compter du 1er janvier 2012.

Toutefois, elles peuvent être rendues applicables avant le 1er janvier 2012 aux communes qui en font la demande par une délibération de leur conseil municipal. Cette délibération peut être adoptée à compter du renouvellement des conseils municipaux en 2008. L'entrée en vigueur intervient le 1er janvier de l'année qui suit l'adoption de la délibération lorsque la délibération est transmise au haut-commissaire, au plus tard le 30 septembre de l'année de son adoption ou le 1er janvier de la deuxième année qui suit son adoption lorsqu'elle lui est transmise après cette date. Un arrêté du haut-commissaire constate la date d'entrée en vigueur.

(...)

II. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 34**

(...)

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- **de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;**
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

- **Article 72.**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 82-151 DC du 12 janvier 1983 - Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française**

(...)

2. Considérant qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution : "les territoires d'outre-mer ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

3. **Considérant que le législateur, compétent pour apprécier l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir pour l'un d'entre eux, en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux, des règles distinctes de celles applicables dans les autres départements ou territoires** ; qu'ainsi, en étendant à l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, compte tenu de la situation géographique et de la diversité ethnique de ce territoire, un régime de représentation proportionnelle, dont n'était d'ailleurs antérieurement exceptée qu'une seule de ses communes, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'a violé ni l'article 74 de la Constitution ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

(...)

- **Décision n° 2010-12 QPC du 02 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes]**

(...)

4. Considérant **que la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales** ;

(...)

- **Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 - Commune de Besançon et autre [Instruction CNI et passeports]**

(...)

8. Considérant que la délivrance de cartes nationales d'identité et de passeports a entraîné, pour les communes, un accroissement de charges ; que, toutefois, le législateur a fixé, pour toutes les communes et non seulement celles ayant introduit une instance en responsabilité, dans la limite de 97,5 millions d'euros, une dotation forfaitaire de 3 euros par carte nationale d'identité ou passeport, en fonction du nombre de titres que les maires ont délivrés de 2005 à 2008 en leur qualité d'agents de l'État ; qu'il a entendu réparer de façon égalitaire les conséquences des décrets ayant mis de façon irrégulière à la charge des communes des dépenses relevant de l'État ; qu'il n'a pas institué des restrictions disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés ; **qu'eu égard au montant des sommes en jeu, les dispositions qu'il a adoptées n'ont pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités** ; que, pour les mêmes motifs, il n'a porté aucune limitation inconstitutionnelle au principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu'il n'a pas davantage méconnu le droit de propriété garanti par ses articles 2 et 17 ;

(...)

- Décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010 - Département du Val-de-Marne [Mesure d'accompagnement social personnalisé - MASP]

(...)

6. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a organisé un dispositif d'accompagnement social individualisé des personnes fragiles ou en difficulté qui perçoivent déjà des prestations sociales ; qu'il a entendu conforter la subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives en matière d'aide et d'assistance à ces personnes ; qu'il n'a pas créé une nouvelle prestation sociale ; qu'il s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements depuis la loi du 22 juillet 1983 susvisée et qui a été précisée par l'article L. 121-1 précité du code de l'action sociale et des familles ; qu'il n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État ni à une création ou extension de compétences ; que, par suite, en adoptant l'article 13 de la loi du 5 mars 2007 qui instaure la mesure d'accompagnement social personnalisé et son article 46 qui prévoit un rapport sur sa mise en œuvre, notamment financière, le législateur n'a pas méconnu le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ; **qu'il n'a pas davantage porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;**

(...)

III. Sur la garantie des droits

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

- Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 - Mme Vivianne L. [Loi dite "anti-Perruche"]

(...)

20. Considérant que, selon la requérante, l'application immédiate de ce dispositif « aux instances en cours et par voie de conséquence aux faits générateurs antérieurs à son entrée en vigueur » porte atteinte à la **sécurité juridique** et à la séparation des pouvoirs ;

21. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la **garantie des droits** n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

22. Considérant en conséquence que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

(...)

- Décision n° 2010-78 QPC du 10 décembre 2010 - Société IMNOMA [Intangibilité du bilan d'ouverture]

(...)

2. Considérant que, selon la société requérante, ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant l'impôt, le principe d'égalité devant la loi, les principes de non-rétroactivité de la loi et de **sécurité juridique**, ainsi que les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la **garantie des droits** n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ;

4. Considérant, en conséquence, que, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ;

(...)

C. Jurisprudence administrative

- CE, 3 novembre 1922, Dame Cachet, n° 74010

(...)

Considérant que, d'une manière générale, **s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à en entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés** ; que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée ni rapportée

(...)

- CE, 26 octobre 2001, Ternon, n° 197018

(...)

En ce qui concerne la décision du 25 mars 1988 :

Considérant que si l'arrêté du 31 décembre 1987, devenu définitif, n'a eu ni pour objet ni pour effet de retirer l'arrêté en date du 30 décembre 1983 par lequel M. X... a acquis un droit à être titularisé dans la fonction publique territoriale, telle a été la portée de la décision du 25 mars 1988 par laquelle la région a refusé de régulariser la situation de M. X... ; que l'arrêté en date du 25 octobre 1995 par lequel le président du conseil régional a retiré l'arrêté du 30 décembre 1983 n'a fait que confirmer cette décision de retrait ;

Considérant que, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ;

Considérant que si M. X... a demandé le 26 février 1984 à l'administration de retirer l'arrêté susmentionné du 31 décembre 1983, il a ensuite, ainsi qu'il a déjà été dit, expressément abandonné cette demande ; que, par suite, le président du conseil régional ne pouvait pas légalement prononcer ce retrait, comme il l'a fait par sa décision du 25 mars 1988, réitérée le 25 octobre 1995 ; que M. X... est donc fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal a refusé d'annuler cette décision ;

(...)