

Décision n° 2016-11 LOM du 6 juillet 2016

Régime des annonces judiciaires et légales en Polynésie française

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 mai 2016, par le président de la Polynésie française (après délibération du Conseil des ministres du 27 avril 2016), en application du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il constate que sont intervenues dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française « *les dispositions des I, II et V de l'article 6 de la loi du 4 janvier 1955 modifiée, qui rendent applicables en Polynésie française les articles 1^{er}, 2 et 4 de cette loi, en tant qu'elles s'imposent aux annonces judiciaires et légales prévues par les réglementations de la Polynésie française* ».

I. – La portée de la demande de déclassement

Le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions des paragraphes I, II et V de l'article 6 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales « *qui rendent applicables en Polynésie française les articles 1^{er}, 2 et 4 de cette loi* ».

La demande de déclassement était recevable car elle portait sur des dispositions législatives postérieures à la loi organique du 27 février 2004. En effet, les dispositions de l'article 6 ont été introduites dans la loi du 4 janvier 1955 par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1263 du 7 septembre 2005, laquelle a été ratifiée par l'article 20 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. L'article 6 de la loi du 4 janvier 1955 a ensuite été modifié à plusieurs reprises, en dernier lieu par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015.

A. – Les articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales

Les publications d'annonces judiciaires et légales sont régies par la loi du 4 janvier 1955. Ces annonces sont des avis destinés aux tiers que les officiers publics ou toute autre personne, morale ou physique, sont tenus de faire publier dans un journal spécialisé en application de lois, règlements ou décisions juridictionnelles.

En application des articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi de 1955, seuls les journaux respectant certaines conditions et figurant sur une liste arrêtée par le préfet en métropole, et par le représentant de l'État en Polynésie française, sont habilités à publier ce type d'annonces.

* L'article 1^{er} pose le principe de l'insertion des annonces judiciaires et légales dans la presse et renvoie à l'article 2 pour les conditions que doivent remplir les titres de presse en vue de leur habilitation.

* L'article 2 fixe des conditions de fond devant être remplies par ces journaux : elles sont liées à la nature de la publication (pas plus des deux tiers de leur surface consacrée à la publicité), leur périodicité (au moins une fois par semaine), leur zone de diffusion (dans le département pour lequel il est désigné comme publication d'annonces judiciaires et légales) et leur chiffre de diffusion (fixé par décret).

* L'article 4 réprime toute infraction aux dispositions de la loi de 1955 d'une amende de 9 000 euros. Par ailleurs, le représentant de l'État peut radier temporairement ou, en cas de récidive, définitivement, un journal de la liste prévue à l'article 2.

B. - La détermination des dispositions objets de la saisine

Selon un mode de raisonnement déjà appliqué à plusieurs reprises¹, le Conseil constitutionnel a tout d'abord jugé que devaient être regardées comme susceptibles d'être intervenues dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française les seules dispositions rendant applicables en Polynésie française les articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi du 4 janvier 1955.

En ce qui concerne le paragraphe I de l'article 6, qui prévoit l'application des articles 1^{er}, 2 et 4 de la loi du 4 janvier 1955 à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que l'application de l'article 3 à Wallis-et-Futuna, le Conseil constitutionnel a considéré que la demande portait sur les mots « *en Polynésie française* » figurant à ce paragraphe (par. 5).

En ce qui concerne le paragraphe II de l'article 6, qui prévoit des adaptations rédactionnelles pour l'application de cette même loi « *aux collectivités d'outre-mer citées au paragraphe I et en Nouvelle-Calédonie* », le Conseil constitutionnel a estimé que la demande ne portait pas sur ce paragraphe dès lors que l'application en Polynésie de ce paragraphe découlait des mots « *en Polynésie française* » figurant au paragraphe I précité (par. 5. impl).

En ce qui concerne le paragraphe V de l'article 6, qui prévoit des adaptations rédactionnelles pour l'application des articles 1^{er}, 2 et 4 précités uniquement en

¹ Voir, pour l'application de ce raisonnement, les décisions n^{os} 2014-4 LOM du 19 septembre 2014, *Motivation des actes administratifs en Polynésie française*, cons. 2 ; 2014-5 LOM du 23 octobre 2014, *Accès aux documents administratifs en Polynésie française*, cons. 2 ; 2014-6 LOM du 7 novembre 2014, *Droit de la propriété intellectuelle en Polynésie française*, cons. 3 et 8 ; 2014-7 LOM du 19 novembre 2014, *Dispositions de droit civil en Polynésie française*, cons. 4 ; 2015-9 LOM du 21 octobre 2015, *Pacte civil de solidarité en Polynésie française*, cons. 4.

Polynésie française, le Conseil constitutionnel a jugé que la demande portait sur l'ensemble du paragraphe (par. 5).

II. – L'examen des dispositions dont le déclassement était demandé

A. – En ce qui concerne les dispositions des articles 1^{er}, 2 et certaines dispositions de l'article 4 de la loi du 4 janvier 1955 rendues applicables en Polynésie française et celles des 1^o à 3^o du paragraphe V de l'article 6 de cette même loi

* Le Premier ministre soutenait que la réglementation des annonces judiciaires et légales relève dans sa globalité de la « *garantie des libertés publiques* » mentionnée au 2^o de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 et, par conséquent, de la compétence de l'État.

Cette position était conforme à un avis² et à une décision contentieuse³ du Conseil d'État.

* Le Conseil constitutionnel ne s'est prononcé qu'à une seule occasion, dans sa décision n° 2014-5 LOM, sur la notion de « *garantie des libertés publiques* » au sens du 2^o de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004. Il a alors jugé que « *les règles relatives à l'étendue du droit des citoyens d'obtenir communication des documents administratifs mettent en cause les garanties des libertés publiques* »⁴.

Dans sa décision du 6 juillet 2016 commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que le régime des annonces judiciaires et légales « *ne se rattache pas, en lui-même, à l'une des matières pour lesquelles les dispositions législatives s'appliquent de plein droit à la Polynésie française en application de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004* » et qu'il « *ne se rattache pas non plus à l'une des matières réservées à la compétence de l'État en application de l'article 14 de cette même loi organique* » (par. 8).

Le Conseil constitutionnel a considéré que la logique de cette réglementation n'est pas d'imposer des contraintes aux journaux mais de sélectionner les journaux bénéficiant d'une véritable diffusion. Dans son avis présenté au nom de la commission de la presse sur la loi du 4 janvier 1955, le rapporteur du Conseil de la République indiquait que le critère du chiffre de diffusion a pour objet de « *retirer la publication des annonces légales à des feuilles dont la seule raison d'exister était davantage d'imprimer des annonces légales que d'assurer leur diffusion* ». En effet, la publication des annonces légales n'est pas une

² Avis n° 364604 du 25 avril 2000, publié au rapport annuel du Conseil d'État de 2000.

³ Décision n° 287965 du 29 décembre 2006.

⁴ Décision n° 2014-5 LOM précitée, cons. 4.

contrainte pour les journaux qui ne sont nullement obligés de respecter les critères posés par cette réglementation. Il ressort d'ailleurs du dernier alinéa de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955 que l'inscription sur la liste des journaux susceptibles de recevoir des annonces légales résulte d'une demande de leur part.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le fait qu'il résulte du régime des annonces judiciaires et légales une potentielle source de revenus pour des organes de presse ne suffit pas à faire relever l'ensemble de ce régime de la « *garantie des libertés publiques* » au sens du 2° de l'article 14 de la loi organique.

De la même manière, il ne pouvait être déduit de l'existence de sanctions pénales une compétence de l'État pour réglementer le fond du droit ainsi sanctionné. Le Conseil constitutionnel a déjà implicitement refusé un tel raisonnement dans plusieurs décisions de déclassement affectant l'étendue du périmètre d'une incrimination pénale⁵.

En revanche, le Conseil constitutionnel a jugé que le régime des annonces judiciaires et légales « *ne peut être dissocié de l'obligation de procéder à une telle publication, laquelle relève de l'autorité compétente, selon la loi organique, pour régir la matière dans laquelle elle intervient* ». Par conséquent, il est de la compétence de la Polynésie française de déterminer le régime des obligations légales de publication lorsque l'obligation de publication concerne des actes intervenant dans un domaine relevant de la compétence de la Polynésie française. À l'inverse, lorsque l'obligation de publication concerne des actes intervenant dans un domaine relevant de la compétence de l'État, le régime des annonces judiciaires et légales relève également de l'État (par. 8).

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *les mots "en Polynésie française" figurant au paragraphe I de l'article 6 de la loi du 4 janvier 1955, en tant qu'ils rendent applicables en Polynésie française les articles 1er, 2, la seconde phrase du premier alinéa et le second alinéa de l'article 4 de cette même loi et, d'autre part, les 1° à 3° du paragraphe V du même article 6, relèvent d'une matière qui est de la compétence de la Polynésie française lorsque l'obligation de publier une annonce concerne des actes intervenant dans un domaine relevant de la compétence de la Polynésie française. En revanche, ces mêmes dispositions relèvent d'une matière qui est de la compétence de l'État lorsque l'obligation de publier une annonce concerne des actes intervenant dans son domaine* » (par. 9).

⁵ Voir par ex. : décision n° 2016-10 LOM du 3 juin 2016, *Diverses dispositions de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 10 à 12.

B. – En ce qui concerne certaines des dispositions de l'article 4 de la loi du 4 janvier 1955 rendues applicables en Polynésie française et celles du 4° du paragraphe V de l'article 6 de cette même loi

La première phrase du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 4 janvier 1955 prévoit une infraction délictuelle puisqu'elle dispose que « *toute infraction aux dispositions de la présente loi et à celles des arrêtés pris pour son application est punie d'une amende de 9 000 euros* » et le 4° du paragraphe V de l'article 6 prévoit une adaptation du montant de l'amende en Polynésie française.

Ces dispositions relèvent de la matière pénale et, par suite, ressortissent à la compétence de l'État en vertu du 2° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les mots "en Polynésie française" figurant au paragraphe I de l'article 6 de la loi du 4 janvier 1955, en tant qu'ils rendent applicables en Polynésie française la première phrase du premier alinéa de l'article 4 de cette même loi, et le 4° du paragraphe V, relèvent d'une matière qui est de la compétence de l'État* » (par. 10).