



N° 30-2020

Document mis
en distribution

Le 20 MAI 2020

ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le 20 MAI 2020

RAPPORT

**SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS RELATIF AUX RELATIONS ENTRE
L'ADMINISTRATION DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE ET SES USAGERS,**

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

par M. Yves CHING,

*Représentant à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteur du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 2683/PR du 7 mai 2020, 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 relatif aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers.

Comme l'a précisé le Conseil d'État¹, la procédure administrative non contentieuse regroupe l'ensemble des règles de procédure et de forme qui régissent l'édition des actes administratifs.

Ne relevant pas des compétences attribuées à l'État et aux communes par la loi organique statutaire, cette procédure relève de la compétence de la Polynésie française pour ce qui est de sa propre administration.

À défaut de texte général encadrant les relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers, ce sont les réglementations « sectorielles », propres à chaque domaine où intervient l'administration, qui déterminent les étapes du parcours de l'utilisateur.

Outre leur caractère disparate, ces textes se révèlent plus ou moins exhaustifs et leur sécurité juridique variable.

Or, la qualité du service public polynésien repose sur ses capacités à fournir à la population les services auxquels elle a droit, ce qui implique une transparence des circuits administratifs. Il convient donc de s'assurer de la bonne exécution de ses devoirs par l'administration.

L'objet du présent projet de texte est de fixer un cadre commun minimum au traitement des demandes des administrés et aux réponses qui y sont données par l'administration.

Le seul texte général dans ce domaine est la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Ayant fait l'objet d'une décision de déclassement par le Conseil constitutionnel en 2014², ce texte reste en vigueur dans l'attente de l'adoption d'une loi du pays portant sur le même objet.

La structure du projet de loi du pays, qui comporte vingt-trois articles répartis en quatre titres, suit le circuit de la demande d'un usager formulée à l'administration.

I - Objet et périmètre (titre I)

Le **titre I** regroupe en trois articles, toutes les dispositions préliminaires relatives au champ d'application de la loi du pays, aux définitions des notions qui y sont employées et à son esprit.

Champ d'application (article LP 1)

Le texte est destiné à être applicable à la collectivité de la Polynésie française, ses établissements publics administratifs, ses autorités administratives indépendantes et ses établissements publics industriels et commerciaux, pour la seule partie de leurs missions de service public administratif.

Définition des notions employées (article LP 2)

Il est précisé que la notion d'« administration » peut, lorsqu'une distinction est nécessaire, faire référence à « l'administration compétente », notamment au cas où le service, l'établissement ou l'autorité saisi par l'utilisateur ne serait pas le bon. Cependant, à défaut de précision, c'est bien à l'administration polynésienne au sens général qu'elle renvoie.

La notion d'« usagers » quant à elle, ne recouvre pas les agents de l'administration, dont les relations avec cette dernière sont régies par des textes spécifiques aux agents publics.

¹ Avis n° 365772 du 27 février 2001.

² Décision n° 2014-4 LOM du 19 septembre 2014.

La notion de « déplacements » des agents dans les îles, qui caractérise la spécificité de l'administration polynésienne, qui doit se déployer pour rencontrer ses populations éloignées, comprend les tournées administratives ou les déplacements spécifiques.

Règle de base et caractère supplétif de certains articles

L'article LP 3 dispose que, lorsque les usagers ont déposé une demande à l'administration, ils ont le droit de connaître l'« unité administrative » chargée de la traiter (département, bureau, cellule, etc., selon l'organisation de chaque autorité administrative). Cette règle générale vise à éviter toute situation de dépendance entre agent instructeur et usager, ou tout retard lié à une indisponibilité de cet agent.

Si la loi du pays proposée a vocation à édicter des principes s'imposant à toutes les entités de l'administration, certaines de ses dispositions, citées à l'article LP 1, sont supplétives, c'est-à-dire qu'une réglementation sectorielle peut fixer des règles différentes.

II – Circuit des demandes formulées à l'administration (titre II)

Le titre II regroupe les articles LP 4 à LP 15, répartis en trois sections. Ces sections suivent le cheminement d'une demande, de la saisine de l'administration à son traitement.

Saisine de l'administration (section I)

Afin de garantir à l'usager que sa demande sera traitée, l'article LP 4 exige de l'administration qu'elle délivre un accusé de réception de la demande formulée.

La délivrance d'un tel document ne relève actuellement pas de l'obligation pour l'administration. Elle est cependant prévue par certains textes spécifiques, d'où le caractère supplétif de cet article.

La circulaire qui sera adressée pour la mise en œuvre de cette loi du pays insistera sur le caractère impératif de cet accusé de réception pour les entités qui ne l'auraient pas encore mis en place.

L'article LP 5 pose une règle générale selon laquelle l'administration répondra par lettre papier aux demandes faites par voie électronique, sauf dérogation expresse d'une autre réglementation.

Cette bonne pratique est destinée à éviter les désagréments occasionnés par les échanges électroniques informels susceptibles d'engager l'administration, sachant que, par principe, toutes les correspondances administratives devraient être soumises au responsable de l'entité qui en prend la responsabilité en y apposant sa signature.

L'accusé de réception de la demande pourra également être envoyé par voie électronique.

Transmission à l'administration compétente (section II)

Les articles LP 6 et LP 7 prévoient que les demandes adressées à une entité non compétente pour les traiter, ou collectées à l'occasion des déplacements dans les îles, seront transmises à l'entité idoine, qualifiée d'« administration compétente ».

Ces dispositions imposent donc à l'administration de faire diligence aux demandes qu'elle reçoit.

Traitement de la demande (section III)

L'article LP 8 consacre le principe selon lequel, lorsqu'un délai est opposable à l'usager, c'est la date d'envoi par ce dernier qui fait foi, ainsi que deux exceptions. En outre, si certaines procédures impliquent que seule la date de réception par l'administration peut faire foi, les réglementations spécifiques devront le prévoir.

L'article LP 9 énonce que l'administration ne peut demander des copies certifiées conformes à l'original de documents par une administration communale ou d'État.

En cas de doute sur l'authenticité de la pièce produite, l'administration pourra demander la présentation de l'original. Une réglementation spécifique pourra déroger à cette disposition si elle prévoit d'autres moyens de vérifier l'existence d'un droit, comme la faculté pour les autorités polynésiennes à communiquer avec leurs homologues nationaux ou hors du territoire.

Les articles LP 10 et LP 11 sont relatifs aux demandes incomplètes ou irrégulières, que l'administration doit traiter de manière diligente, en donnant à l'utilisateur toutes les informations nécessaires à une mise en règle, dans un certain délai. Ce délai court à compter de la date d'envoi de la demande par l'administration (l'article LP 12).

De telles demandes de pièces complémentaires ou de régularisation sont déjà intégrées par certains services dans leurs modèles d'accusé de réception. Cependant, à défaut, le texte prévoit que l'administration envoie une lettre séparée (article LP 13).

Ces mesures étant favorables à l'utilisateur, il en résulte que les différents délais pouvant être opposés à l'administration compétente sont suspendus à partir de la date de demande de complément ou de régularisation, pour ne reprendre qu'à la date où cette dernière aura reçu les éléments demandés. Cette suspension concerne les délais d'instruction et le délai au terme duquel peut naître une décision implicite (articles LP 14 et LP 16).

En revanche, si l'utilisateur ne se manifeste pas pendant le délai imparti, la demande est réputée rejetée (alinéa 3 de l'article LP 14).

Pour répondre à l'administration, l'utilisateur bénéficie des dispositions de l'article LP 8, qui lui laissent jusqu'au dernier jour du délai défini pour envoyer sa réponse (alinéa 4 de l'article LP 14).

Afin de refaire courir les délais, l'article LP 15 prévoit que si l'administration a invité l'utilisateur à compléter ou régulariser sa demande, elle l'informe sans délai du caractère complet ou régulier de celle-ci.

III – Décisions de l'administration (titre III)

Le titre III regroupe les articles LP 16 à LP 21 qui encadrent les décisions rendues par l'administration.

L'article LP 16 pose le principe selon lequel le silence gardé par l'administration pendant deux mois équivaut à une décision implicite de rejet de la demande. Par cet article, le Pays vient fixer sa propre règle, répondant ainsi à l'invitation du Conseil d'État, qui, dans un avis du 23 octobre 2017³, a provisoirement dégagé une règle générale de procédure selon laquelle « *en l'absence de texte réglant les effets du silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration sur une demande, un tel silence vaut décision de rejet susceptible de recours* ». Les textes prévoyant une décision implicite d'acceptation seront donc des dérogations au principe ainsi posé. C'est par exemple le cas en matière d'autorisations de travaux immobiliers⁴.

L'article LP 17 prévoit que l'intéressé peut obtenir les motifs d'une décision implicite acquise alors qu'une décision explicite aurait dû être motivée, reprenant en cela les dispositions de l'article 5 de la loi n° 79-587 précitée.

Les articles LP 18 à LP 20 posent et encadrent le principe de la motivation des décisions individuelles défavorables ou dérogatoires. L'article LP 20 précise que cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des règles de droit et de fait ayant conduit l'administration à prendre cette décision.

Ces dispositions reprennent les articles 1, 2 et 3 de la loi n° 79-587 précitée. En revanche, les articles 4, 6 et 7 de cette loi n'ont pas été repris pour les raisons qui suivent.

L'article 4 de la loi n° 79-587, qui prévoit que la motivation puisse être communiquée *a posteriori* en cas d'urgence absolue, n'a connu que de très rares applications, dans les domaines des expulsions d'étrangers ou d'internement d'office, à la condition encore plus rare que l'administration ait réussi à caractériser cette situation. Une telle disposition ne paraît pas justifiée concernant les domaines de compétence de la Polynésie française, qui doit au contraire s'imposer une certaine discipline en motivant ses décisions négatives ou défavorables.

³ Avis n° 411260 du 23 octobre 2017.

⁴ Article LP 114-6 du code de l'aménagement.

L'article 6 de la loi de 1979 est relatif aux organismes de sécurité sociale. Il n'est pas repris car la Caisse de Prévoyance Sociale dispose de procédures spéciales guidant ses relations avec les usagers.

Quant à l'article 7, il est sans objet en Polynésie française dans la mesure où il prévoyait que des décrets viennent préciser en tant que de besoin les décisions nécessitant une motivation.

L'article LP 21 instaure une obligation générale de signature des décisions administratives par l'autorité compétente, qui n'existait pas jusqu'ici. Il peut être dérogé à cette règle. C'est le cas en matière fiscale puisque les avis de mise en recouvrement sont dispensés de signature⁵.

IV – Dispositions finales (titre IV)

L'article LP 22 précise que, outre les articles LP 17 à LP 20, les échanges entre l'utilisateur et l'administration effectués par téléservices, qui sont régis par la loi du pays n° 2017-30 du 2 novembre 2017 relative à la dématérialisation des actes des autorités administratives et aux téléservices, sont exclus du champ d'application de la loi du pays.

Enfin, l'article LP 23 abroge la loi n° 79-587 précitée, qui a été déclassée, en tant qu'elle demeure applicable à l'administration de la Polynésie française, celle-ci n'ayant plus lieu d'être compte tenu du présent projet de loi du pays.

* * * * *

Examiné en commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes le 20 mai 2020, le projet de loi du pays relatif aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers, tel qu'amendé, a recueilli un vote favorable unanime des membres de la commission. En conséquence, la commission propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LE RAPPORTEUR

Yves CHING

⁵ Article LP 715-7 du code des impôts.



ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004

SESSION [ORDINAIRE OU EXTRAORDINAIRE]

PROJET DE LOI DU PAYS

(NOR : SGG2020433LP-4)

relatif aux relations entre l'administration de la Polynésie française et ses usagers

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

Travaux préparatoires :

- Arrêté n° 497 CM du 7 mai 2020 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 20 mai 2020 ;
 - Rapport n° du de M. Yves CHING, rapporteur du projet de loi du pays ;
 - Adoption en date du
-

TITRE I - DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES

Article LP 1.- Champ d'application

La présente loi du pays régit les échanges entre l'administration et ses usagers.

Elle ne s'applique pas aux relations entre l'administration et ses agents.

Des réglementations particulières peuvent prévoir des dispositions dérogatoires aux articles LP 4, LP 5, LP 7, LP 8, LP 10, LP 11, LP 12, LP 13, LP 14, LP 16 et LP 21, ainsi qu'au dernier alinéa de l'article LP 9.

Article LP 2.- Définitions

Au sens de la présente loi du pays, on entend par :

1°) « demandes » : les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux et hiérarchiques, adressées à l'administration ;

Est considérée comme une demande une sollicitation écrite d'un usager qui appelle une réponse d'une part, et qui est susceptible de donner lieu à une décision de l'administration d'autre part.

2°) « usager » : toute personne physique ou toute personne morale de droit privé identifiée, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission ;

3°) « l'administration » : la collectivité de la Polynésie française, ses établissements publics administratifs, ses autorités administratives indépendantes, ainsi que ses établissements publics industriels et commerciaux dans l'exercice de la mission d'intérêt général qui leur a été confiée ;

Pour ce qui concerne la Polynésie française, la notion d'administration désigne l'entité compétente en son sein pour répondre à la demande d'un usager.

4°) « déplacement des agents de l'administration » : les déplacements vers les îles autres que Tahiti dans le cadre des missions de la Polynésie française, notamment dans le cadre de tournées administratives ou déplacements spécifiques.

Article LP 3.- Règle générale d'information de l'usager

Dans ses échanges avec l'administration, l'usager se voit indiquer le nom de l'unité administrative chargée d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui le concerne. Cette information figure sur toutes les correspondances qui lui sont adressées.

TITRE II - LE CIRCUIT DES DEMANDES FORMULÉES À L'ADMINISTRATION

Section I - Saisine de l'administration

Article LP 4.- Délivrance d'un accusé de réception à l'usager

Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Article LP 5.- Saisine par voie électronique

Lorsqu'un usager a saisi l'administration d'une demande par voie électronique, cette dernière peut également adresser l'accusé de réception prévu à l'article LP 4 par voie électronique.

L'administration est tenue de répondre à cette demande par courrier papier, dans les conditions prévues par la présente loi du pays.

Section II - Transmission à l'administration compétente

Article LP 6.- Demande mal orientée

Lorsqu'une demande est adressée à une administration qui n'a pas compétence pour la traiter, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé.

L'administration compétente en accuse réception conformément à l'article LP 4.

Article LP 7.- Déplacement des agents de l'administration

Lors d'un déplacement, les agents dûment missionnés réceptionnent les demandes des usagers et les transmettent à l'administration compétente pour les traiter le cas échéant.

L'administration compétente en accuse réception conformément à l'article LP 4.

Section III - Traitement de la demande

Article LP 8.- Certification de la date d'envoi

Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès de l'administration peut satisfaire à cette obligation au moyen d'un envoi de correspondance, au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi.

Le présent article n'est pas applicable aux procédures :

- 1°) Conduites en application des réglementations relatives à la commande publique de la Polynésie française ;
- 2°) Exigeant la présence personnelle du demandeur, en application d'une disposition particulière.

Article LP 9.- Copies des documents justificatifs

L'administration ne peut exiger, dans les procédures administratives qu'elle instruit, la certification conforme à l'original par une administration de l'État ou d'une commune des photocopies de documents justificatifs.

En cas de doute sur la validité de la photocopie d'une pièce justificative produite ou envoyée, l'administration peut demander à l'utilisateur de lui présenter l'original.

Article LP 10.- Demandes de régularisation des dossiers incomplets

Lorsqu'une demande est incomplète, l'administration indique au demandeur les pièces et informations manquantes, ainsi que les dispositions réglementaires qui les prévoient.

Article LP 11.- Demandes de régularisation des dossiers irréguliers

Lorsqu'une demande est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais prévus par la présente loi du pays, l'administration invite le demandeur à la régulariser.

Elle lui indique les formalités ou les procédures à respecter, ainsi que les dispositions réglementaires qui les prévoient.

Article LP 12.- Délais de régularisation des dossiers

Dans les cas prévus aux articles LP 9 à LP 11, l'administration fixe un délai pour la réception des pièces, l'accomplissement des formalités ou procédures qu'elle demande. Ce délai court à compter de la date d'envoi de la demande par l'administration.

Article LP 13.- Forme de la demande de régularisation

Dans les cas visés aux articles LP 9 à LP 11, lorsque l'accusé de réception prévu à l'article LP 4 n'a pas encore été délivré, celui-ci mentionne la liste des pièces ou informations manquantes, les formalités ou procédures à accomplir, le délai fixé pour leur production et la mention des dispositions prévues à l'article LP 14.

Lorsque celui-ci a déjà été délivré, ces éléments sont communiqués par lettre au demandeur.

Article LP 14.- Suspension des délais d'instruction

Lorsqu'il est fait application des dispositions des articles LP 9 à LP 11, la demande formulée par l'administration suspend les délais d'instruction de la demande, ainsi que le délai prévu à l'article LP 16.

Cette suspension prend fin à la réception des pièces ou documents, ou à l'accomplissement des formalités ou procédures exigés par les textes réglementaires en vigueur, avant l'expiration du délai imparti par l'administration.

Dans le cas où à l'expiration du délai imparti, le demandeur ne produit pas ces pièces ou informations, ou n'accomplit pas ces formalités ou procédures, la demande est réputée rejetée.

Lorsque l'utilisateur répond à la demande de l'administration, il est fait application des dispositions de l'article LP 8.

Article LP 15.- Information à l'utilisateur du caractère complet de son dossier

Lorsque le demandeur produit les pièces et informations sollicitées ou accomplit les formalités et procédures requises en application des articles LP 9 à LP 11, l'administration informe sans délai le demandeur que sa demande est complète ou régulière selon le cas.

TITRE III - LES DÉCISIONS DE L'ADMINISTRATION

Article LP 16.- Décisions implicites

Le silence gardé pendant deux mois par l'administration vaut décision de rejet.

Ce délai court à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente.

Article LP 17.- Communication des motifs des décisions implicites

Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation.

Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande.

Article LP 18.- Motivation des décisions

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- 1°) Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- 2°) Infligent une sanction ;
- 3°) Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 4°) Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 5°) Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 6°) Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions réglementaires pour l'obtenir ;
- 7°) Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a) au f) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration tel qu'applicable en Polynésie française ;
- 8°) Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition réglementaire.

Article LP 19.- Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la réglementation.

Article LP 20.- La motivation exigée par le présent titre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Article LP 21.- Signature des décisions

Toute décision prise par l'administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

TITRE IV - DISPOSITIONS FINALES

Article LP 22.- À l'exception de ses articles LP 17 à LP 20, les dispositions de la présente loi du pays ne s'appliquent pas lorsque l'utilisateur utilise un téléservice mis en place par l'administration en vertu de la réglementation relative à la dématérialisation des actes des autorités administratives et aux téléservices.

Article LP 23.- La loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public est abrogée en tant qu'elle s'applique à l'administration de la Polynésie française, au sens de la présente loi du pays.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le

La secrétaire,

Le président,

Béatrice LUCAS

Gaston TONG SANG