

ASSEMBLÉE  
DE LA  
POLYNÉSIE FRANÇAISE

Commission des institutions, des affaires  
internationales et européennes, de la solidarité,  
de l'emploi et des relations avec les communes

Papeete, le 26 août 2015

N° 97-2015

RAPPORT

Document mis  
en distribution

Le 26 AOUT 2015

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française  
sur le projet d'ordonnance relatif aux dispositions  
législatives du code des relations entre le public et  
l'administration,

présenté au nom de la commission des institutions, des  
affaires internationales et européennes, de la solidarité,  
de l'emploi et des relations avec les communes,

par Messieurs les représentants Michel BULLARD et  
Gaston TONG SANG

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 808/DIRAJ du 10 juillet 2015, le haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, un projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

**I. Contexte**

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement a été habilité à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative d'un code relatif aux relations entre le public et les administrations (*article 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*).

Les règles qui régissent les relations entre les administrations et les citoyens sont éparpillées et relèvent en partie de la jurisprudence. Elles se révèlent ainsi difficilement accessibles aux usagers, aux entreprises, mais également aux administrations. La codification de ces règles permettra ainsi de faciliter et de renforcer le dialogue entre l'administration et les citoyens.

La volonté de regrouper dans un code l'ensemble des règles régissant les relations entre le public et l'administration a émergé dès le mouvement de relance de la codification, à la fin des années 1990. Après quelques tentatives qui se sont soldées par des échecs (*en 2000*), le projet avait finalement été abandonné en 2006. Une nouvelle impulsion a été donnée en décembre 2012, lors du premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), au cours duquel a été décidée l'élaboration d'un code « *centré sur les procédures et les relations entre les citoyens et les administrations* ».

Le choix a été fait d'un recentrage du projet sur la procédure administrative non contentieuse, en ce qu'elle régit les relations entre le public et les administrations sans pour autant faire obstacle à ce qu'il soit précisé que certaines règles générales sont applicables aux relations entre les agents publics et leurs employeurs. En revanche, à la différence des précédents projets, il résulte de l'habilitation que le code ne traite pas de l'organisation des administrations.

La codification a été envisagée, pour l'essentiel, à droit constant, avec, dans ce cadre, la possibilité notamment de codifier certaines règles d'origine jurisprudentielle. Le code, centré sur les relations entre le public et les administrations, ne traite pas de l'organisation des administrations et de la répartition de leurs attributions.

Par ailleurs, le code ne comprend que des dispositions de nature transversale, à l'exclusion donc des règles spéciales, propres à certains champs de l'action administrative et bien souvent, d'ailleurs, déjà codifiées. Il regroupe, en revanche, l'ensemble des règles transversales applicables, et notamment certaines qui sont issues de la jurisprudence et qu'il est apparu opportun, compte tenu de leur généralité, de porter à la connaissance du public à travers l'exercice de codification.

La vocation généraliste du code, et notamment la circonstance qu'il soit destiné à un public large et varié, implique qu'une attention particulière soit portée à l'accessibilité des règles qu'il contient. C'est dans cet esprit qu'a été pensée la structuration du code qui repose, de manière inédite, sur l'enchevêtrement des dispositions de nature législative et réglementaire, et ne comporte pas, comme à l'accoutumée, une partie législative et une partie réglementaire distinctes. Ainsi, une fois identifiée la thématique qui les intéresse, le public et l'administration auront accès à l'ensemble des dispositions applicables, sans avoir à se reporter à une autre partie du texte.

## **II. Présentation du projet d'ordonnance**

Le présent projet d'ordonnance comprend 10 articles.

Les articles 1<sup>er</sup> à 3 sont les articles traditionnels des ordonnances de codification. L'article 4 est un article de coordination. Le plan du code (*annexé au projet d'ordonnance*) traduit les différentes étapes du dialogue administratif : les échanges du public et de l'administration (*livre Ier*), les actes unilatéraux pris par l'administration (*livre II*), l'accès aux documents administratifs (*livre III*) et le règlement des différends avec l'administration (*livre IV*). Les dispositions relatives à l'outre-mer, relativement nombreuses, ont été regroupées dans un livre V. Les dispositions applicables en Polynésie française sont regroupées dans le titre V de ce dernier livre (*articles 551-1 I à 553-3 I*).

L'article 5 modifie les dispositions contenues dans différents codes afin de préciser que le régime d'enquête publique auquel renvoient ces codes est celui qui figure désormais dans le code des relations entre le public et l'administration.

Les articles 6 et 7 sont les articles traditionnels d'abrogation dans les ordonnances de codification.

L'article 8 précise les conditions d'application du texte dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Plus précisément dans cet article, le projet d'ordonnance prévoit son application en Polynésie française, sous trois réserves :

- Son article 4 - *qui modifie l'article 25 de la loi du 17 juillet 1978 sur les modalités d'accès aux documents administratifs* - n'est pas applicable aux relations entre le public et l'administration de la Polynésie française, celle-ci étant compétente en ce domaine ;
- À l'article 5 - *qui vient modifier plusieurs codes* - seules les dispositions venant modifier le code général des collectivités territoriales sont applicables, les autres codes cités par l'article étant de la compétence de la Polynésie française ;
- Enfin, il est clairement précisé que les dispositions des textes dont l'abrogation est prévue par l'article 6 qui sont intervenues dans une matière relevant désormais de la compétence de la Polynésie française et applicables localement y demeurent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou abrogées par l'autorité locale compétente.

L'article 9 prévoit une entrée en vigueur différée, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, des dispositions codifiant les règles nouvelles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs.

L'article 10 prévoit que l'ordonnance entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant celui de sa publication au Journal officiel. Par ailleurs, il reporte l'entrée en vigueur de certains articles du code à la date de celle des dispositions qu'il codifie.

### III. Observations

Après analyse de ce projet d'ordonnance par les services du pays, ce dernier appelle les observations ci-après :

#### ➤ Sur l'application du code en Polynésie française

Le projet d'ordonnance relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration fixe le champ d'application du code :

- 1) Il prévoit l'application de plein droit à l'Etat, aux communes et à leurs établissements publics, de toutes ses dispositions à une exception près : les règles de publication et d'entrée en vigueur des actes administratifs restent régies par l'article 8 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (*articles 552-1 L et 552-2 L*) ;
- 2) Il prévoit une très large application aux organismes et personnes, de droit public et de droit privé, placés sous le contrôle de l'Etat ou des communes, avec des adaptations prévues aux articles 552-3 L à 552-17 L ;
- 3) Il exclut son application à la Polynésie française et aux organismes et personnes placés sous son contrôle, sauf dans un seul domaine : celui de l'accès aux documents administratifs. Les dispositions fixant le principe (*articles 300-1 L et 300-2 L*) et l'étendue de ce droit d'accès (*articles 311-1 L à 311-9 L*) lui sont rendues applicables, au titre de la compétence de l'État en matière de garanties des libertés publiques. Toutes les autres dispositions, relatives aux modalités de communication et de diffusion des documents administratifs restent inapplicables au titre de la compétence générale de la Polynésie française.<sup>1</sup>

La répartition des compétences entre les autorités de l'Etat et de la Polynésie française est donc respectée par le projet d'ordonnance.

#### ➤ Sur la lisibilité du code

Ce nouveau code ne facilitera pas réellement l'accès au droit pour l'utilisateur polynésien, alors même que son objet est de regrouper et d'organiser les relations entre le public et l'administration. L'applicabilité du code dépendant du fait que l'administration relève de l'État ou des communes (*Chapitre II*) ou de la Polynésie française (*Chapitre III*), des tableaux listent les articles applicables à chaque administration, aux articles 552-3 L à 553-3 L, et adaptent leur rédaction si nécessaire.

L'utilisateur doit donc, en fonction de l'administration à laquelle il a affaire, trouver dans le tableau correspondant si la mesure est applicable aux relations qu'il a avec cette administration et si des adaptations sont prévues. Dès lors, il conviendrait d'intégrer, au chapitre I « *Dispositions générales* » du Titre V du livre V du code, un article prévoyant que le haut-commissaire de la République en Polynésie française sera chargé de mettre à disposition du public le code dans sa rédaction applicable en Polynésie française, sous une forme qui en garantisse l'intelligibilité.

\*  
\* \*

Au regard de ces éléments, les rapporteurs invitent leurs collègues de l'assemblée de la Polynésie française, au nom de la commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes, à émettre un *avis favorable* au projet d'ordonnance présenté, sous réserve des observations formulées ci-dessus.

LES RAPPORTEURS

Michel BUILLARD

Gaston TONG SANG

<sup>1</sup> Cf. Décision du conseil constitutionnel n° 2014-4 LOM du 19 septembre 2014 (Motivation des actes administratifs en Polynésie française)



**ASSEMBLÉE  
DE LA  
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

-----

**AVIS N°**

**A/APF**

**DU**

---

sur le projet d'ordonnance relatif aux dispositions  
législatives du code des relations entre le public et  
l'administration

---

**L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 modifiée complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la lettre n° 808/DIRAJ du 10 juillet 2015 du haut-commissaire de la République en Polynésie française soumettant à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française un projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration ;

Vu la lettre n° /2015/APF/SG du portant convocation en séance des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ;

Vu le rapport n° du de la commission des institutions, des affaires internationales et européennes, de la solidarité, de l'emploi et des relations avec les communes ;

Dans sa séance du

## ÉMET L'AVIS SUIVANT :

Le projet d'ordonnance relatif aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration recueille un *avis favorable* de l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des observations formulées ci-après.

Le code des relations entre le public et l'administration annexé au présent projet d'ordonnance ne facilitera pas réellement l'accès au droit pour l'utilisateur polynésien, alors même que son objet est de regrouper et d'organiser les relations entre le public et l'administration.

En effet, l'applicabilité du code dépendant du fait que l'administration relève de l'État ou des communes (*Chapitre II*) ou de la Polynésie française (*Chapitre III*), des tableaux listent les articles applicables à chaque administration, aux articles 552-3 L à 553-3 L, et adaptent leur rédaction si nécessaire.

L'utilisateur doit donc, en fonction de l'administration à laquelle il a affaire, trouver dans le tableau correspondant si la mesure est applicable aux relations qu'il a avec cette administration et si des adaptations sont prévues.

Dès lors, il conviendrait d'intégrer, au chapitre I « *Dispositions générales* » du Titre V du livre V du code, un article prévoyant que le haut-commissaire de la République en Polynésie française sera chargé de mettre à disposition du public le code dans sa rédaction applicable en Polynésie française, sous une forme qui en garantisse l'intelligibilité.

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la Polynésie française et transmis, accompagné de son rapport de présentation, au haut-commissaire de la République en Polynésie française, au Président de la Polynésie française, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et aux parlementaires de la Polynésie française.

*La secrétaire,*

*Le président,*

Loïs SALMON-AMARU

Marcel TUIHANI