



... le projet de loi ratifiant

L'ORDONNANCE N° 2023-389 DU 24 MAI 2023 MODIFIANT LES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DE LA PROPRIÉTÉ DES PERSONNES PUBLIQUES RELATIVES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 vient traduire dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) les principes fixés par la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 concernant la répartition des compétences et le régime d'applicabilité du droit domanial en Polynésie française.

Considérant cette ordonnance comme un facteur d'amélioration de la cohérence et de la lisibilité des règles de droit domanial applicables en Polynésie française, la commission a approuvé sans modification sa ratification et le parachèvement de l'entreprise de codification, amorcée en 2016, des règles du CG3P relatives à l'outre-mer.

1. UNE MISE EN COHÉRENCE DU DROIT DOMANIAL APPLICABLE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE, RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA RÉFORME DE 2019

A. ENTRE L'ÉTAT ET LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : DES SOCLES DE COMPÉTENCES DISTINCTS, UNE CLARIFICATION TARDIVE

La Polynésie française est une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution**. Fixé par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, son statut lui confère le pouvoir d'édicter des normes relevant du domaine de la loi. Marqué par une autonomie renforcée, ce statut encadre strictement le **domaine d'intervention de l'État**, qui conserve des compétences d'attribution limitativement énumérées tandis que la **Polynésie française détient la compétence normative de droit commun**.

Jusqu'à l'intervention de la **loi organique n° 2019-706 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française**, la multiplicité des régimes applicables et des catégories de domaine rendait peu lisible le droit domanial applicable sur ce territoire.

1. La coexistence de différentes catégories de domaines appartenant à l'État et au territoire polynésien

Historiquement, le domaine public de ce territoire était exclusivement détenu par l'État. La situation a évolué en 1977 avec la reconnaissance d'un premier domaine public polynésien puis, en 1996, avec le transfert du domaine public maritime de l'État vers les autorités polynésiennes¹.

Ce partage du domaine polynésien est aujourd'hui consacré à l'**article 46 de la loi organique de 2004 précitée**, qui énonce que « *l'État, la Polynésie française et les communes exercent, chacun en ce qui le concerne, leur droit de propriété sur leur domaine public et leur domaine privé.* ».

Domaines public et privé : définitions et régimes juridiques

Les biens immobiliers ou mobiliers, corporels ou incorporels, appartenant à l'État se répartissent entre :

1/ Son **domaine public**, qui comprend les biens qui sont affectés à l'usage direct du public, ou à un service public, dans la mesure où ils font l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de service public. Ces biens sont, compte tenu de leur intérêt public, protégés par un régime exorbitant qui assure leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité.

Le domaine public de l'État en Polynésie française comprend divers bâtiments et installations abritant des aérodromes, des palais de justice, des ports, des bases militaires ou des écoles.

2/ Son **domaine privé**, qui regroupe, par défaut, tous les biens de l'État n'appartenant pas au domaine public. Font également partie du domaine privé par détermination de la loi les immeubles à usage de bureaux, les réserves foncières, les chemins ruraux, les bois et forêts relevant du régime forestier. Ces biens sont principalement soumis aux règles du droit privé. Du fait de leur appartenance à une personne morale de droit public, ils ont toutefois la particularité d'être incessibles à vil prix et insaisissables.

Le domaine privé de l'État représente, en Polynésie française, une superficie d'environ 12,5 km².

2. Jusqu'en 2019, un régime juridique du domaine de l'État en Polynésie française dont la lisibilité restait à parfaire

En matière domaniale, jusqu'en 2019, seul le « **domaine public de l'État** » figurait parmi les compétences reconnues à l'État par la loi organique de 2004 et bénéficiait du régime de l'applicabilité de plein droit.

Une lecture *a contrario* de ces dispositions laissait entendre que **l'État n'était pas compétent en Polynésie française pour établir les règles relatives à son domaine privé et à celui de ses établissements publics**. Cette compétence revenait donc par défaut aux institutions de la Polynésie française, ce qui présentait un caractère inhabituel au regard des régimes en vigueur dans les autres collectivités d'outre-mer.

¹ Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 sur le statut de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a toutefois posé des limites : les transferts de compétence et de biens aux collectivités ultramarines ne peuvent pas « affecter l'exercice de sa souveraineté par l'État ».

Comparaison du cadre juridique tenant au domaine de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie en 2018

	Domaine public de l'État		Domaine privé de l'État	
	Compétence de l'Etat	Applicabilité du CG3P	Compétence de l'État	Applicabilité du CG3P
Saint-Pierre-et-Miquelon	Oui	De plein droit	Oui	De plein droit
Saint-Barthélemy	Oui	De plein droit	Oui	De plein droit
Saint-Martin	Oui	De plein droit	Oui	De plein droit
Wallis et Futuna	Oui	Sur mention expresse	Oui	Sur mention expresse
Nouvelle-Calédonie	Oui	De plein droit	Oui	Sur mention expresse
Polynésie française	Oui	De plein droit	Non	-

Source : Livre V du CG3P applicable au 31 décembre 2018.

Bien qu'ayant la compétence théorique pour légiférer par des lois de pays sur le domaine privé de l'État ou de ses établissements publics, la collectivité de Polynésie française n'a jamais fait usage de cette faculté.

Dès lors, **les domaines privés de l'État et de ses établissements publics étaient en pratique régis**, à l'instar du domaine public de l'État, **par les dispositions de l'ancien code du domaine de l'État**, maintenues en vigueur à titre dérogatoire pour les collectivités ultramarines lors de l'adoption en 2006 du CG3P métropolitain.

3. La réforme du droit domanial des outre-mer de 2016 : un rendez-vous manqué

Alors que d'aucuns jugeaient le régime juridique de la propriété publique outre-mer « *tellement dérogatoire qu'il en [devenait] illisible et injustifiable* »¹, **la réforme de 2016 est intervenue avec l'ambition d'harmoniser les règles applicables.**

L'ordonnance n° 2016-1255 du 28 septembre 2016 a, à cette fin, réorganisé la cinquième partie législative du CG3P relative à l'outre-mer en sept livres, codifiant ainsi les règles applicables aux domaines public et privé de l'État dans chacune des collectivités concernées.

La codification de dispositions relatives au domaine privé de l'État a néanmoins dû être abandonnée pour la Polynésie française à la suite de **l'avis du Conseil d'État du 15 septembre 2016**, aux termes duquel a été retenue **une interprétation stricte de la compétence de l'État sur son seul domaine public**².

B. UNE CLARIFICATION OPPORTUNE DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT SUR SON DOMAINE EN POLYNÉSIE PAR LA LOI ORGANIQUE DE 2019

1. Une clarification de la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française en matière domaniale

La loi organique n° 2019-706 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française a entendu combler ce qui apparaissait comme une omission,

¹ C. Chamard-Heim, L'Etat et le CGPPP outre-mer : une politique de Gribouille, AJDA 2016. 1810

² Dans son avis du 15 septembre 2016, le Conseil d'État a explicitement jugé qu'il revenait « à la Polynésie française de déterminer les règles applicables au domaine privé de l'État. Par suite, le législateur ordinaire et le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance sont incompétents pour modifier et abroger une disposition dont l'objet est de réglementer le domaine privé de l'État en Polynésie française. »

en étendant expressément la compétence de l'État à son domaine privé ainsi qu'au domaine public et privé de ses établissements publics en Polynésie française.

Modifié par cette loi organique, l'article 14 de la loi organique statutaire de 2004 prévoit désormais que les **autorités de l'État sont compétentes en ce qui concerne le « domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics »**.

Consultée sur le projet de loi organique en 2019, **l'assemblée de Polynésie française avait émis un avis favorable sur cette évolution**, tandis que la commission des lois du Sénat jugeait cette clarification de nature à « **parfaire la coordination entre l'État et le pays** »¹.

2. Une extension subséquente du régime de l'applicabilité de plein droit

À l'initiative de la commission des lois du Sénat, le **régime de l'applicabilité de plein droit a été étendu**, par la même loi organique de 2019, à **l'ensemble des dispositions relatives au domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics**.

Répartition des compétences et régime d'applicabilité des dispositions législatives et réglementaires en Polynésie française

L'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* confie une **compétence de droit commun à la Polynésie française, tandis que les autorités de l'État ne bénéficient, pour leur part, que d'une compétence d'attribution**

Les compétences de l'État sont limitativement énumérées à **l'article 14** de cette loi organique et concernent principalement les domaines régaliens. Dans ces matières, les dispositions législatives et réglementaires ne sont, en principe applicables en Polynésie française que si elles comportent une mention expresse à cette fin, conformément au **principe de spécialité législative**.

L'article 7 de la loi organique statutaire de 2004 énumère les domaines pour lesquels, par dérogation à ce principe, les lois et actes réglementaires sont applicables de plein droit en Polynésie française. Cette liste découle de la jurisprudence relative aux « lois de souveraineté », désignant les textes destinés, en raison de leur objet même, à régir l'ensemble du territoire de la République.

Ainsi, depuis 2019, **les dispositions législatives et réglementaires** relatives aux domaines public et privé de l'État et de ses établissements publics **sont applicables de plein droit, sans qu'une mention expresse ne soit nécessaire**.

3. Une réforme à la portée limitée du fait de l'absence d'actualisation des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques

En dépit de l'évolution de la loi statutaire de la Polynésie française en 2019, les **dispositions du code général de la propriété des personnes publiques applicables à la collectivité n'avaient toujours pas fait l'objet d'une actualisation**. En conséquence, la nouvelle répartition des compétences et la transition vers le régime d'applicabilité de plein droit qui l'a accompagnée sont demeurées, jusqu'à présent, lettre morte.

En effet, pour produire des effets juridiques et devenir pleinement applicable, cette réforme implique une **mise en cohérence globale des dispositions du livre VI de la cinquième partie du code général de la propriété des personnes publiques**, consacré à la Polynésie française.

Quatre ans plus tard, l'ordonnance du 24 mai 2023 que le présent projet de loi tend à ratifier a procédé aux adaptations nécessaires du droit domanial applicable en Polynésie française.

La commission tient à souligner le **caractère tardif de cette ordonnance, au regard des enjeux particulièrement prégnants d'intelligibilité et de lisibilité du droit en Polynésie française**, maintes fois mis en lumière.

¹ Rapport n° 292 (2018-2019) de Mathieu Darnaud, 6 février 2019.

2. L'ORDONNANCE SOUMISE À RATIFICATION PROCÈDE, DE FACON TARDIVE MAIS COHÉRENTE, AUX ADAPTATIONS NÉCESSAIRES DU CODE GÉNÉRAL DE LA PROPRIÉTÉ DES PERSONNES PUBLIQUES

A. UNE ORDONNANCE PRISE SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION, DONT LA RATIFICATION DOIT INTERVENIR RAPIDEMENT

L'ordonnance du 24 mai 2023 a été prise sur le fondement de l'**habilitation permanente** conférée au Gouvernement par l'article 74-1 de la Constitution. Elle doit, sous peine de caducité, être ratifiée par le Parlement avant le 25 novembre 2024.

L'habilitation permanente prévue par l'article 74-1 de la Constitution

L'article 74-1 prévoit un mécanisme permanent d'habilitation permettant au Gouvernement d'intervenir par ordonnances, dans les matières relevant de la compétence de l'État, **pour étendre et adapter les dispositions de nature législative en vigueur en métropole aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie.**

Cette faculté est **doublement encadrée sur le plan procédural** :

- d'une part, l'ordonnance ne peut être prise **qu'après avis de l'assemblée délibérante** la collectivité concernée ;
- d'autre part, elle doit **être ratifiée par le Parlement, sous peine de caducité, dans un délai de dix-huit mois** à compter de sa publication.

Interrogée par le rapporteur, l'**assemblée de Polynésie française a indiqué avoir été saisie du projet d'ordonnance, sans avoir toutefois été en mesure de rendre son avis en raison du contexte d'élections territoriales polynésiennes** (qui se sont tenues les 16 et 30 avril 2023). Dans ces conditions, l'avis de l'assemblée a été réputé favorable, en l'absence de réponse à l'issue d'un délai d'un mois. Au cours de ses **travaux, conduits dans un esprit d'ouverture et de concertation**, le rapporteur s'est donc attaché à recueillir l'avis et les observations des représentants polynésiens.

B. UNE ACTUALISATION COHÉRENTE DES DISPOSITIONS DU CG3P, DANS LE PROLONGEMENT DE LA RÉFORME DE 2019

1. Une codification fidèle aux principes fixés par la loi organique de 2019

L'ordonnance du 24 mai 2023 réforme le chapitre du CG3P consacré à la Polynésie française, dont le premier article (L. 5611-1) énonce désormais que les **dispositions du code sont « applicables de plein droit en Polynésie française au domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics », sous réserve des adaptations prévues** par le même chapitre.

Par conséquent, est abrogé l'article qui énumérait par mention expresse les articles du code applicables à la Polynésie française, conformément à la technique du « compteur Lifou ».

2. La mise en œuvre des adaptations techniques nécessaires au respect des spécificités et des compétences polynésiennes

En corollaire de la mise en œuvre d'un régime d'applicabilité de plein droit, quinze articles sont insérés au livre VI de la cinquième partie du CG3P, visant à :

- **Écarter l'application de certaines procédures d'acquisition relevant de compétences réservées à la Polynésie française**, dont la dation en paiement, le droit à la préemption ou encore les procédés d'acquisition à titre gratuit que sont les biens sans maître, les successions en déshérence et les sommes et valeurs prescrites ;

- **Ajuster les procédures au cadre juridique et administratif local** en modifiant les dispositions faisant référence, d'une part, à des codes inapplicables en Polynésie française et, d'autre part, à des terminologies et des éléments qui n'ont pas d'équivalent local¹ ;
- **Harmoniser les législations domaniales entre les différents textes.** L'ordonnance met ainsi en cohérence le CG3P avec les dispositions du code du patrimoine applicables en Polynésie française. Elle codifie également une mesure, prévue par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de finances pour 2011*, de cession du domaine privé de l'État à un prix inférieur à la valeur vénale, en vue de la construction de logements sociaux

C. LA COMMISSION A APPROUVÉ LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE, QU'ELLE A JUGÉE UTILE À L'INTELLIGIBILITÉ DU DROIT DOMANIAL APPLICABLE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

La commission a approuvé, sur proposition de son rapporteur, la ratification sans modification de l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 *modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française.*

Les adaptations auxquelles procède l'ordonnance viennent en effet **parachever l'entreprise de codification du droit domanial applicable aux collectivités d'outre-mer engagée en 2016.**

La commission a considéré, de surcroît, que l'ordonnance traduisait fidèlement les principes de répartition des compétences et d'applicabilité fixés par la loi organique de 2019, sans empiéter sur les compétences de la Polynésie française.

La commission des lois a adopté le projet de loi de ratification sans modification.

Ce texte sera examiné en séance publique le 14 mars prochain.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport n° 292 (2018-2019) de Mathieu Darnaud sur la loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 6 février 2019
- Rapport d'information n° 538 (2014-2015), Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile, 18 juin 2015



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



M. Thani Mohamed Soilihi

Rapporteur

Sénateur
(Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants)
de Mayotte

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel du Règlement et d'administration générale

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)

¹ Il est ainsi fait état à l'article 3 de l'inapplicabilité du code civil (articles L. 5632-1) et du code de la santé publique (L. 5632-4), ainsi que de l'absence de société d'aménagement foncier et d'établissement rural en Polynésie française (L. 5632-3).