

M. le secrétaire général assurant l'intérim du haut-commissaire de la République en Polynésie française,  
M. le président de la Polynésie,  
M. le président de l'assemblée de la Polynésie,  
M. le député,  
M. le ministre de la jeunesse et des sports de la Polynésie  
M. le ministre des ressources maritimes,  
Mesdames les membres de l'assemblée de la Polynésie française,  
M. le membre du conseil économique et social,  
Mme la vice-présidente du conseil économique et social de la Polynésie française  
M. le Premier président de la cour d'Appel  
M. le procureur général,  
M. le président de la chambre territoriale des comptes  
M. le président du tribunal de première instance  
M. le procureur de la République,  
M. le trésorier payeur général,  
M. le président du haut conseil de la Polynésie,  
M. le représentant du commandant supérieur des forces armées de la Polynésie française,  
Madame et messieurs les chefs de subdivision,  
M. le consul de Chine qui nous honore de sa présence  
M. le consul des Etats-Unis d'Amérique  
M. le secrétaire général de la Polynésie française,  
M. le bâtonnier de l'ordre des avocats que je suis heureux d'accueillir pour sa première sortie professionnelle,  
Mesdames et messieurs les directeurs et chefs de service de l'administration de l'Etat,  
Mesdames et messieurs les directeurs et chef de service de la Polynésie française  
Messieurs les officiers supérieurs des armées,  
Mme la présidente de l'université de la Polynésie française,  
Mesdames les tavana,  
M. le président de la chambre des notaires,  
Mesdames messieurs les magistrats des juridictions de l'ordre judiciaire  
Mesdames et messieurs les membres du barreau,  
Mesdames et messieurs

Dans cet exercice si particulier de l'ordre des préséances, le décret du 3 septembre 1989 modifié dans ses dispositions régissant la Polynésie française ne prévoit malheureusement pas toutes les situations et laisse subsister quelques incertitudes sur la place à reconnaître à telle ou telle personnalité. Aussi, j'ose espérer que vous ne me tiendrez pas trop rigueur des aménagements aujourd'hui apportés et que ceux qui auraient été victimes d'un malencontreux déclassement veuillent bien me le pardonner.

Pourquoi une telle audience alors que le code de l'organisation judiciaire n'est pas applicable aux juridictions administratives.  
Nous ne sommes donc pas astreints au rituel des cérémonies des audiences de rentrée prévue en principe la première quinzaine de janvier.

Nous aurions pu nous satisfaire de cette discrétion et vous pourriez légitimement vous demander pourquoi venir nous inscrire dans un tel processus.

A cette manifestation, deux bonnes raisons.

Combien de nos concitoyens connaissent l'existence d'une juridiction administrative et sont à même de définir son domaine d'intervention circonscrit - pour l'essentiel mais pas seulement - aux litiges entre les administrés et l'administration ou l'inverse, entre les agents publics et leur employeur, ou encore entre les collectivités publiques elles-mêmes.

Alors jeune conseiller, une amie me demandait son métier. Elle a pensé que je travaillais pour une compagnie aérienne lorsque je lui ai répondu conseiller d'UTA (effectivement le nom d'une société aérienne d'alors).

Tous mes collègues vous confirmeront que notre activité est tellement méconnue qu'à titre privé nous sommes saisis régulièrement d'interrogations pour ne pas dire de consultations pour des divorces, des successions, des problèmes de voisinage tous domaines de nature juridique mais qui ne correspondent pas à ceux dans lesquels nous devrions exceller.

Il n'est donc pas inutile de tenter de se faire mieux connaître et certains tribunaux administratifs, précurseurs, ont ouvert la voie dans laquelle nous nous engageons aujourd'hui.

La seconde raison tient à la nécessité d'une communication minimale. Vous me concéderez bien volontiers que notre société, en Polynésie comme ailleurs, est devenue très médiatique. Le silence face à la publicité qui peut être faite sur l'un ou l'autre de nos jugements ou ordonnances, même s'il n'est pas d'usage de commenter nos propres décisions, autrement dit l'absence d'explications pourrait être mal compris.

Ces précisions apportées, cette audience constitue la première du genre depuis la création du tribunal. Le défaut de précédent comme l'absence de tout formalisme particulier la régissant a suscité moult remue-méninges pour en fixer le cadre et vous présenter un bilan sans qu'il s'apparente à un plaidoyer pro domo

Comment dépeindre un tribunal qui n'est que le gardien de la loi ou plus exactement du droit sans qu'il soit question de se transformer ou de se substituer au législateur ?

Comment vous entretenir d'une juridiction, au pire censeur des seuls actes au regard du droit applicable sans devenir moraliste ou donneur de leçons ?

Dans ce premier exercice auquel nous allons nous livrer, il reste à espérer que le sillon que nous allons tracer vous apparaîtra aussi rectiligne que possible.

1. S'il est dans mon propos de vous dresser un bilan de l'activité du tribunal administratif de la Polynésie française, ce dernier s'intègre, parmi les 37 tribunaux à compétence générale du premier degré, à un ordre juridictionnel qui s'est profondément transformé au cours de la dernière décennie, qui s'est très sensiblement dépouillé de ses oripeaux et qui est devenu plus accessible.

Je sens pointer une sourde angoisse mais je vous rassure, il n'est pas dans mes intentions de rattraper toutes ces années sans audience de rentrée. Il s'agit seulement de revenir brièvement, parce qu'elles concernent aussi notre juridiction sur l'importance des réformes législatives intervenues ces dernières années et d'évoquer les conséquentes évolutions jurisprudentielles pour illustrer un mouvement convergent d'amélioration significative du fonctionnement de la juridiction administrative dans l'optique du droit à un procès équitable mais aussi de renforcement du pragmatisme du juge quant à la portée de ses décisions.

Très longtemps, trop longtemps, le juge administratif, issu de l'administration, a eu l'image d'un juge timide pour ne pas dire timoré et excessivement prudent à l'égard de

l'administration dont les décisions présumées être légales continuaient de produire leurs effets nonobstant les procédures et dont les fautes, rarement présumées, devaient être bien établies. Cette perception, si elle reposait sur un fond de vérité, demeurait largement erronée. Très vite, le juge administratif a développé des mécanismes permettant de compenser ce déséquilibre entre les usagers plaideurs et l'administration que ce soit dans la détermination de la charge de la preuve ou que ce soit dans l'exercice de ses pouvoirs inquisitoriaux.

- A) Mais ces compensations jurisprudentielles demeuraient limitées ne pouvaient suffire à répondre aux exigences accrues et pressantes du droit à un procès équitable consacré par l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La révision d'une partie de la procédure devenait indispensable et sa réussite tient très largement au fait qu'elle n'a pas été imposée à la juridiction administrative de l'extérieur mais que le juge, en l'occurrence le Conseil d'Etat, en a été l'instigateur.

- La première série de réformes, inspirée par le président Labetoulle, alors en charge de la section du contentieux du conseil d'Etat, est intervenue durant l'année 2000.

Elle tendait à mieux appréhender la notion d'urgence et à faciliter la prise d'une décision dans un délai bref. Le nouveau régime des référés fixé par la loi du 30 juin 2000 a permis à l'administré de mieux faire valoir ses droits en obtenant dans des conditions moins strictes qu'auparavant, la suspension d'une décision qui lui était défavorable ou en contraignant l'administration à cesser de porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ou enfin à solliciter les mesures utiles notamment pour contourner l'inertie ou la lenteur des services administratifs.

Pour sa part, le décret du 20 novembre 2000 a déconnecté le référé provision d'une procédure au fond et autorise désormais un créancier à obtenir, sans qu'il soit nécessaire d'engager une procédure lourde, le paiement d'une somme résultant d'une obligation dépourvue de caractère sérieusement contestable.

Le bilan à porter sur cette modification est largement positif. Le recours à ces procédures est largement usité, près de 18% des recours devant le tribunal administratif de la Polynésie française, même si le taux d'échec demeure élevé, les parties sous-estimant largement leur fonction comme l'office du juge. (49 suspensions 9 accordées, 31 injonctions 2, 17 mesures utiles 0, 21 provision 13 accordés 4 nlas). A la différence des recours au fond où le juge utilise largement ses pouvoirs inquisitoriaux, le juge des référés se cantonne aux seuls éléments apportés et justifiés par les parties.

- La seconde vague de réformes va s'étaler entre 2005 et 2010.

- C'est tout d'abord, l'OPNI - orateur plaidant non identifié – pardon, le commissaire du gouvernement qui allait se trouver sur la sellette.

Cette dénomination qui nous contraignait régulièrement à préciser, sans toujours convaincre, tant cela paraissait relever de l'argutie juridique qu'il n'était pas commissaire, qu'il ne représentait pas davantage le gouvernement et qu'à la différence du parquet, il ne constituait pas une partie à l'instance, a changé d'appellation.

Après avoir hésité entre commissaire à la loi ou rapporteur à la loi, le choix s'est finalement porté sur l'appellation rapporteur public. Il n'est pas certain qu'au-delà des apparences, ce changement ait sensiblement clarifié les choses pour les usagers.

Mais la terminologie mise à part, la question était autrement importante depuis sa mise en cause par la cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales dans son arrêt Kress du 7 juin 2001. Celle-ci a estimé que le droit à un procès équitable n'était pas respecté du fait de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du jugement. Après une période de forte réticence pour ne pas dire d'opposition, le conseil d'Etat a préféré conserver cet élément plutôt que de le voir disparaître en acceptant certains aménagements.

Le décret du 19 décembre 2005 est venu préciser que le commissaire du gouvernement, tout au moins devant les tribunaux administratifs, ne participe plus au délibéré et, pour respecter la théorie des apparences chère à la cedh, n'y assiste même plus.

La réforme a été parachevée par le décret du 7 janvier 2009 qui permet, d'une part, d'obtenir préalablement à la tenue de l'audience le sens des conclusions qui seront prononcées avec l'indication du motif déterminant, d'autre part, de formuler des observations orales après l'exposé des conclusions puis de déposer une note en délibéré.

La pratique ne s'est pas avérée aussi prometteuse que le laissait transparaître le nouveau mécanisme : la difficulté de répondre à chaud à une argumentation précise constitue l'un des handicaps majeurs et la solution la plus usitée est celle de la note en délibéré dont la portée reste très limitée dès lors qu'elle intervient après la clôture de l'instruction.

Une dernière réforme est en débat au parlement dans le cadre de la proposition de loi d'amélioration et de simplification de la qualité du droit qui renoue avec une pratique antérieure en dispensant un certain nombre d'affaires de conclusions orales par le rapporteur public.

Elle suscite une très vive opposition des organisations syndicales

- C'est ensuite le décret du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives.

Indépendamment d'une nouvelle répartition des compétences recentrant le conseil d'Etat sur sa fonction de juge de cassation et ramenant ses compétences en premier et dernier ressort sur les affaires dont la nature ou l'importance justifient la dérogation à la compétence naturelle du juge du premier ressort, ce texte a tenté d'apporter une réponse aux difficultés pour respecter un délai raisonnable de traitement des requêtes et le maintien du contradictoire.

L'efficacité limitée des outils à la disposition du tribunal qu'il s'agisse de la mise en demeure ou de la clôture d'instruction, les parties qu'elles soient requérantes ou défenderesses prenant un malin plaisir à produire la veille ou le jour de la clôture qui un premier mémoire en défense qui un mémoire en réplique avec des moyens nouveaux imposant dans l'un et l'autre cas une réouverture de l'instruction et un renvoi à une audience ultérieure a conduit à établir un calendrier prévisionnel d'instruction assorti d'une clôture à effet immédiat.

Nous vous éviterons des développements quelque peu ennuyeux sur de la technique procédurale mais il est certain que, sur la base de son expérience de la pratique actuelle des parties et compte tenu de la faiblesse de son stock, le tribunal administratif de la Polynésie française qui expérimente ces procédures devrait à court terme les généraliser ce qui contraindra nos partenaires, qu'il s'agisse de l'Etat, de la Polynésie, des communes comme des membres du barreau à devoir revoir leurs méthodes pour produire dans des délais plus rapides.

- Enfin, le dernier changement et non le moindre est intervenu avec la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 instituant un article 61-1 de la constitution du 4 octobre 1958 qui est applicable devant toutes les juridictions.

Jusqu'à l'intervention de ce texte, les juridictions tant administratives que judiciaires ne pouvaient apprécier la constitutionnalité d'une loi promulguée qu'elle ait été ou non appréciée par le conseil constitutionnel. Le nouvel article 61-1 de la Constitution dispose "Lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition

législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé".

La loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 (entrée en vigueur le 1er mars 2010) est venue préciser les conditions de mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

Elle prévoit un double filtre :

- D'une part, la juridiction saisie devra vérifier si la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites, si elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution (sauf en cas de changement de circonstances) et si la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

- D'autre part, si la transmission est effectuée au conseil d'Etat, celui-ci a trois mois pour statuer.

Il est procédé au renvoi si les deux premières conditions précitées sont remplies et si la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. À l'expiration du délai et à défaut de décision, le conseil d'Etat est dessaisi et la question est automatiquement transmise au conseil Constitutionnel. Si ce dernier estime la disposition inconstitutionnelle, celle-ci est écartée pour le litige en cours et abrogée (contrairement à l'annulation qui est rétroactive, l'abrogation vaut uniquement pour l'avenir) dès la publication de la décision du Conseil constitutionnel sauf si celui-ci en décide autrement en fixant un délai ou une date d'abrogation.

Cette dernière réforme présente le mérite de pouvoir lever les incertitudes affectant les textes anciens ou plus récents sur lesquels le conseil constitutionnel n'avait pas exercé de contrôle faute de saisine. Elle tend ainsi à renforcer la stabilité des situations juridiques. Nous aurons au demeurant l'occasion d'y revenir dans l'analyse de l'année judiciaire écoulée.

Le souci d'assurer une certaine stabilité des situations juridiques indispensables à une bonne administration mais aussi à la vie des affaires a constitué également une préoccupation du juge.

Il n'est pas question de vous infliger une analyse complète des évolutions jurisprudentielles mais seulement au travers de quelques exemples de vous démontrer à quel point, selon l'expression du doyen Carbonnier, le droit est flexible et la capacité du juge à modifier une position qui apparaissait immuable.

Cette audience est aussi l'occasion de mieux faire connaître un droit public encore trop méconnu.

- La nécessité d'assurer une certaine sécurité a amené la Haute Assemblée à revenir avec l'arrêt Ternon du 26 octobre 2001 sur une jurisprudence presque centenaire relative à l'application dans le temps des actes administratifs et à la possibilité d'un retrait désormais enfermé dans un délai précontraint.
- Le souci d'éviter des textes de validation cherchant à amoindrir les conséquences brutales et souvent difficilement corrigeables du caractère rétroactif des annulations contentieuses a conduit à l'arrêt association AC et autres rendu par l'assemblée du contentieux le 11 mai 2004. Dans le cas où l'annulation rétroactive serait de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations constituées durant son application que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, la prise en considération, d'une part, des conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence, d'autre part, des inconvénients que présenterait au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation peut être envisagé en cristallisant le passé et en précisant que l'annulation ne prendra effet qu'à une date

ultérieure. A titre d'exemple, malicieusement choisi, elle a notamment été appliquée à la nomination de magistrats compte tenu de l'atteinte portée au fonctionnement du service public de la justice par une annulation à effet immédiat (CE 12 décembre 2007 Sire).

- Le principe de sécurité juridique qui sous-tend dans une large mesure les évolutions qui viennent d'être évoquées a connu de nouveaux développements avec l'arrêt du 24 mars 2006 société KPMG et société Ernst and Young et autres qui consacre la nécessité de dispositions transitoires dans le cas où une nouvelle réglementation serait susceptible de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées.

## 2. Et la Polynésie française dans tout cela.

Nous ne nous en sommes jamais éloignés dès lors que l'ensemble des développements qui précèdent trouve à s'appliquer sur son territoire.

Mais la spécificité de ce pays d'outre-mer réside dans le statut d'autonomie fixé par la loi organique du 27 février 2004 modifiée qui retient, pour la partie qui nous concerne, une dualité du contrôle juridictionnel, une part étant exercée par le Conseil d'Etat et l'autre étant dévolu au tribunal administratif.

Cette originalité est encore accrue par la fonction double remplie tant par la haute assemblée que par la juridiction du premier degré.

- A) A l'égard de la Polynésie française, le Conseil d'Etat exerce sa fonction juridictionnelle en premier et dernier ressort pour ce qui touche au contentieux électoral des membres de l'assemblée de la Polynésie (désignation, démission d'office ou non) ainsi que du président de la Polynésie française (article 70). Cette compétence s'étend également à la désignation des membres du gouvernement et à la motion de défiance.

Le conseil d'Etat connaît également du règlement intérieur de l'assemblée ainsi que des actes dénommés «loi du pays».

Pour le reste, le Conseil d'Etat n'est saisi qu'en tant que juge de cassation des arrêts de la cour administrative d'appel de Paris ou des jugements rendus par le tribunal administratif dans les matières relevant du pourvoi en cassation, hormis le contentieux des élections municipales où il conserve sa fonction de juge d'appel.

Au cours de l'année 2009, 53 dossiers touchant à la Polynésie française ont été examinés par le Conseil d'Etat. Si l'on retire une douzaine de dossiers du quérulent processif alors très tonique et qui s'est absenté pour quelques temps du territoire tout en continuant de saisir les différentes juridictions - vous avez deviné qui se cache derrière cette appellation - ainsi qu'une dizaine de dossiers liés au contentieux des municipales, il reste une trentaine d'arrêts, chiffre stable depuis quelques années.

En matière de contentieux électoral, hormis deux arrêts portant l'un sur la déclaration de patrimoine et l'autre sur l'absence d'enregistrement d'une démission d'une entreprise, le contrôle s'est limité aux appels sur les élections municipales. Les décisions prises par le tribunal administratif sur les dossiers les plus médiatisés qu'il s'agisse de la commune de Mahina avec l'inéligibilité du maire sortant ou de la commune de Pirae ont été confirmées et seule une annulation a été prononcée sur la section de commune d'Afaahiti pour une question de couleur de bulletins.

Dans les autres matières, 7 arrêts apparaissent aux tables du recueil Lebon ou seront publiés.

- Dans l'arrêt du 8 juin 2009 M. Tom Sing Vien aux conséquences lourdes, il a été jugé que la fin du mandat de l'élu ne pouvait constituer en toute circonstance une cause réelle et sérieuse de licenciement du collaborateur de cabinet et la délibération du 24 août 1995 fixant les conditions de licenciement des collaborateurs de cabinet a été annulée. Le nouveau régime adopté pour les membres des cabinets est venu corriger pour l'avenir les effets de cette décision.

- Deux arrêts du 25 novembre 2009 ont rappelé que la mise en œuvre de l'objectif de soutien de l'emploi local ne pouvait, sans justification suffisante apporter des restrictions excédant celles strictement nécessaires en réservant 95% des emplois pourvus par concours à des résidents. De même, la fixation d'une durée unique de résidence, quels que soient l'activité ou le secteur d'activité professionnelle concernée n'est pas justifiée par des éléments objectifs en relation directe avec le soutien à l'emploi local, ces nécessités ne pouvant être regardées comme résultant de la seule situation globale de l'emploi sur le territoire.

- Un arrêt du 30 décembre 2009 est venu confirmer le jugement du tribunal sur l'illégalité du recrutement en qualité de collaborateur de cabinet d'agents assurant des fonctions administratives de caractère permanent.

- Au cours de l'année 2010, 30 arrêts ont été rendus par le conseil d'Etat concernant le territoire de la Polynésie française, entendu au sens géographique et non comme entité politique. Sur les 7 décisions qui seront soit publiées au recueil des arrêts soit mentionnées aux Tables, 2 retiennent l'attention.

\* la qualification de fraude à la loi (ce qui est inhabituel) pour un montage excluant tout risque en vue de bénéficier d'un crédit d'impôt normalement destiné à encourager l'investissement a été retenu par l'arrêt du 12 mars 2010.

\* la dispense pour quatre ans de l'impôt en faveur des seuls contribuables des archipels des Tuamotu-Gambier, des Marquises et des Australes qui ont méconnu leurs obligations déclaratives depuis plusieurs années et qui n'ont donc pas acquitté l'impôt dû est contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, l'exclusion d'une catégorie de contribuables du champ d'une même imposition ne reposant sur aucun motif d'intérêt général : la «loi du pays» du 25 janvier 2010 a donc été censurée par l'arrêt du 30 juin 2010.

Mais, à côté de cette fonction régaliennne très classique, l'article 175 de la loi organique prévoit que la demande d'avis présentée par le président de la Polynésie française ou le président de l'assemblée portant soit sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française ou les communes, soit sur l'application des articles 69, 73, 78, 80, 81, 118 à 121, 156 et 156-1 est transmise au conseil d'Etat.

Il est donc revenu à la haute assemblée de préciser, au travers des avis rendus par ses sections administratives, la ligne de démarcation entre les compétences de l'Etat, de la Polynésie et des communes.

- Saisi sur le point de savoir quelle réglementation était applicable à une matière relevant de la compétence de la Polynésie sans que cette collectivité n'ait édicté de règles en ce domaine, il a été indiqué que le droit applicable était celui en vigueur à la date du transfert de compétence et que ce dernier n'était pas différé jusqu'à la fixation d'une éventuelle compensation financière (CE 12 mars 2010 société Maxima).

Sur le terrain des questions institutionnelles, 4 avis ont été rendus en 2009

- il a estimé, dans un avis du 17 mars 2009, que la démission du président de la Polynésie française ne pouvait faire obstacle à l'examen d'une motion de défiance déposée.
- Deux avis du 24 mars 2009 ont précisé, d'une part, que le vice-président n'est pas inclus dans le nombre maximum de ministres fixé à 15, d'autre part, qu'en l'absence de dispositions particulières du règlement intérieur de l'assemblée, il est procédé à l'élection annuelle du bureau lors de la première séance de la session administrative sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'un renouvellement soit intervenu quelques mois auparavant. (l'élection d'un nouveau président et d'un nouveau bureau en février ne saurait s'opposer à un renouvellement en avril)
- Enfin, un avis de la section des finances du 12 mai 2009 est venu préciser le calendrier dont dispose le président de la Polynésie au cas de rejet du budget soumis à l'assemblée et rappeler que l'intervention du haut-commissaire de la République est circonscrite à l'hypothèse où aucun vote n'est intervenu le 30 mars au soir.

Dans la seule transmission intervenue pour l'année 2010, le conseil d'Etat a le 25 mai 2010 confirmé l'interprétation de l'article 156 de la loi organique donnée par le tribunal dans son avis de 23 février 2010 rendu à la demande du représentant de l'Etat sur l'impossibilité pour l'assemblée de statuer sur une motion de défiance dès le premier jour de la réunion de plein droit de l'assemblée.

- B) Après un tel exposé, vous pouvez légitimement vous interroger sur ce qu'il reste au tribunal administratif de la Polynésie française.

Après M. Lévy qui n'aura assuré que la mise en place pendant 3 mois, M. Davin qui aura un séjour minimum de deux ans, M. Lavoignat qui sera resté 4 ans, M. Poupet qui occupé les fonctions pendant 17 ans, le cinquième président du tribunal administratif de la Polynésie française créé par la loi du 6 septembre 1984 portant statut de la Polynésie française est en mesure de rassurer ceux qui témoigneraient de quelques inquiétudes au maintien de cette juridiction.

Indépendamment du fait que la question ne se pose pas et ne s'est jamais posée depuis sa création, ce tribunal se situe, par son activité au-dessus de ceux de la Nouvelle-Calédonie (393 affaires en 2009) et de celui de Mamoudzou (467 en 2009 contre 503) et il suffit à occuper à plein temps le président, le rapporteur public et les deux assesseurs ainsi que les quatre agents du greffe.

La configuration minimale de la formation de jugement a même contraint de solliciter à plusieurs reprises au cours de l'année 2009 et une fois en avril 2010 le concours d'un magistrat de l'ordre judiciaire pour compléter le tribunal ainsi que le prévoit les articles L. 225-1 et R. 225-1 du code de justice administrative.

M. le premier président, je tiens à vous exprimer ma profonde gratitude d'avoir satisfait à chacune de nos demandes sans la moindre réserve et vous me permettez d'associer à ces remerciements chacun des magistrats en poste qui se sont prêtés de bonne grâce à ce surcroît d'activité à savoir Mme Luneau, Mme Pinet-Uriot, Mme Lassus-Ignacio et bien sûr le président Thibault-Laurent devenu presque un habitué de nos audiences.

Comme le Conseil d'Etat, mais à la modeste place qui est la sienne et avec ses compétences limitées, le tribunal administratif de la Polynésie française a deux attributions. La plus classique et la plus connue est l'exercice de la fonction juridictionnelle.

A) L'activité d'une juridiction se mesure, de façon brute, par les données statistiques. Une précaution préalable dont vous allez comprendre le sens. Nos résultats doivent être appréciés à l'aune des autres juridictions administratives et ne sauraient, en aucune façon, être rapprochés des données des juridictions judiciaires dont les méthodes de travail sont radicalement différentes et la production sans commune mesure.

Quels sont donc ces chiffres que je n'ose avancer qu'avec un luxe de précautions ?

Le premier devrait ne pas vous surprendre : depuis sa création, le tribunal aura jugé 15.313 requêtes, surtout si vous avez oublié l'année de sa création.

Le deuxième peut ne pas correspondre à l'image que l'on se fait d'une juridiction lorsqu'il est annoncé qu'en 2010, 627 affaires ont été enregistrées.

Ce chiffre qui semble dérisoire reste modeste même au regard d'autres tribunaux.

Mais présente pour nous une signification dans la mesure où il représente une hausse de 24,6% par rapport à l'année précédente. Cette croissance pour la troisième année consécutive confirme que la baisse continue des entrées constatée entre 2004 et 2007 n'est pas structurelle.

L'évolution future devrait se traduire par le maintien et même très vraisemblablement la poursuite de la croissance du contentieux. La mise en œuvre des différentes réformes touchant les agents publics, qu'elles concernent les futurs statuts des personnels des communes aussi bien que la situation des titulaires et non titulaires de la Polynésie française, le développement de l'aide juridictionnelle encore balbutiante (5 dossiers examinés en 2009 et 2 en 2010), les nouvelles compétences, des exigences de tranquillité plus marquées, autant de facteurs qui inclinent en ce sens.

La partie la plus délicate de l'exercice étant passée, vous apprécierez mieux la suite des informations.

L'efficacité du tribunal a tenu dans sa capacité à s'adapter pour faire face à l'augmentation imprévue et forte du contentieux qui s'est manifestée à partir du deuxième quadrimestre 2010.

Sur ce point, les efforts consentis par chacun des magistrats du tribunal, du rapporteur public qui devait préparer ses conclusions puis les lire sur près d'une cinquantaine d'affaires pour chaque audience aux deux assesseurs qui, depuis le mois d'août, ont pratiquement doublé leur rôle sans que la qualité de leur travail de rapporteur ne s'en ressente méritent d'être soulignés. Leur travail a permis d'équilibrer les sorties par rapport aux entrées (634 contre 627) à un niveau rarement atteint depuis la création du tribunal, un tel résultat étant supérieur à l'objectif initialement convenu avec le conseil d'Etat.

Mais cette réussite est aussi à mettre au crédit de ceux qui constituent l'âme de cette maison. Je veux parler bien évidemment des agents du greffe qui eux aussi ont affronté un surcroît de tension pour assurer au mieux l'instruction, les relations avec les parties, les explications, la notification des mémoires qui se multipliaient tels les petits pains le vendredi précédant l'audience, jour de la clôture et qu'il fallait contrôler, enregistrer, remettre au magistrat, communiquer si nécessaire.

Enfin, ce challenge a pu être tenu grâce à la collaboration de la Polynésie française mais aussi l'Etat qui doivent être associés à nos résultats par l'importance et le caractère méritoire des efforts qu'ils ont accompli l'un comme l'autre pour se cadrer avec le temps du juge.

A) L'activité d'une juridiction se mesure, de façon brute, par les données statistiques. Une précaution préalable dont vous allez comprendre le sens. Nos résultats doivent être appréciés à l'aune des autres juridictions administratives et ne sauraient, en aucune façon, être rapprochés des données des juridictions judiciaires dont les méthodes de travail sont radicalement différentes et la production sans commune mesure.

Quels sont donc ces chiffres que je n'ose avancer qu'avec un luxe de précautions ?

Le premier devrait ne pas vous surprendre : depuis sa création, le tribunal aura jugé 15.313 requêtes, surtout si vous avez oublié l'année de sa création.

Le deuxième peut ne pas correspondre à l'image que l'on se fait d'une juridiction lorsqu'il est annoncé qu'en 2010, 627 affaires ont été enregistrées.

Ce chiffre qui semble dérisoire reste modeste même au regard d'autres tribunaux.

Mais présente pour nous une signification dans la mesure où il représente une hausse de 24,6% par rapport à l'année précédente. Cette croissance pour la troisième année consécutive confirme que la baisse continue des entrées constatée entre 2004 et 2007 n'est pas structurelle.

L'évolution future devrait se traduire par le maintien et même très vraisemblablement la poursuite de la croissance du contentieux. La mise en œuvre des différentes réformes touchant les agents publics, qu'elles concernent les futurs statuts des personnels des communes aussi bien que la situation des titulaires et non titulaires de la Polynésie française, le développement de l'aide juridictionnelle encore balbutiante (5 dossiers examinés en 2009 et 2 en 2010), les nouvelles compétences, des exigences de tranquillité plus marquées, autant de facteurs qui inclinent en ce sens.

La partie la plus délicate de l'exercice étant passée, vous apprécierez mieux la suite des informations.

L'efficacité du tribunal a tenu dans sa capacité à s'adapter pour faire face à l'augmentation imprévue et forte du contentieux qui s'est manifestée à partir du deuxième quadrimestre 2010.

Sur ce point, les efforts consentis par chacun des magistrats du tribunal, du rapporteur public qui devait préparer ses conclusions puis les lire sur près d'une cinquantaine d'affaires pour chaque audience aux deux assesseurs qui, depuis le mois d'août, ont pratiquement doublé leur rôle sans que la qualité de leur travail de rapporteur ne s'en ressentent méritent d'être soulignés. Leur travail a permis d'équilibrer les sorties par rapport aux entrées (634 contre 627) à un niveau rarement atteint depuis la création du tribunal, un tel résultat étant supérieur à l'objectif initialement convenu avec le conseil d'Etat.

Mais cette réussite est aussi à mettre au crédit de ceux qui constituent l'âme de cette maison. Je veux parler bien évidemment des agents du greffe qui eux aussi ont affronté un surcroît de tension pour assurer au mieux l'instruction, les relations avec les parties, les explications, la notification des mémoires qui se multipliaient tels les petits pains le vendredi précédant l'audience, jour de la clôture et qu'il fallait contrôler, enregistrer, remettre au magistrat, communiquer si nécessaire.

Enfin, ce challenge a pu être tenu grâce à la collaboration de la Polynésie française mais aussi l'Etat qui doivent être associés à nos résultats par l'importance et le caractère méritoire des efforts qu'ils ont accompli l'un comme l'autre pour se cadrer avec le temps du juge.

- Dans le domaine de l'action économique, cette petite juridiction a été saisie de questions variées :

- Elle a été ainsi amenée, après avoir consulté le Conseil d'Etat à préciser que la législation des assurances applicable en Polynésie française laquelle détient cette compétence est celle en vigueur à la date du transfert de compétence jusqu'à ce que la Polynésie exerce effectivement sa compétence.
- Le tribunal a eu également à connaître d'une réglementation alambiquée et perfectible, à savoir le code des postes et télécommunications pour la délivrance des autorisations pardon des licences à de nouveaux opérateurs de téléphonie. Une partie du litige a été tranchée concernant la licence d'opérateur, l'autre partie relative à la licence d'utilisation des fréquences devant intervenir d'ici la semaine prochaine.
- Le dossier médiatisé du Liamone devenu King Tamatoa est venu (s)échouer au tribunal mais pour une partie technique limitée au montage financier retenu et à l'impossibilité pour la société requérante d'obtenir l'aide aux investissements prévu par la réglementation polynésienne à défaut de dépôt d'un dossier complet.
- Elle a été également conduite à se pencher sur la question de savoir si l'établissement public «Maison de la Perle» constitue une nouvelle catégorie d'établissement public qui ne pouvait être créée que par une «loi du pays» et non comme cela a été le cas par une simple décision réglementaire. La réponse apportée a été négative en raison de l'existence d'établissements similaires mais ce dossier a fait l'objet d'un appel devant la cour de Paris.
- Les délégations de service public ont donné lieu à deux décisions, la première se prononçant sur les conditions dans lesquelles une concession parvenue à son terme peut être prorogée pour une durée pratiquement identique. Dans cette espèce, l'absence de démonstration de l'importance des travaux à réaliser ou réalisés mais nécessitant une telle durée d'amortissement n'a pas permis de valider la procédure contestée par une commune. Il a également été interjeté appel de ce jugement. La seconde a rappelé, de manière incidente, que le principe de mise en concurrence pour des délégations de service revêt un caractère constitutionnel qui s'impose en l'absence de texte ou même contra legem si des dispositions de nature réglementaire entendent écarter ce principe.

Cette question des délégations suscite des interrogations de la part de la juridiction quant à la capacité technique et juridique de certaines collectivités à conclure avec des sociétés spécialisées des contrats équilibrés en termes d'obligations et de prestations. Le domaine de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères, des transports de personnes constituent des secteurs dans lesquels les responsabilités des personnes publiques vont s'accroître sans qu'elles soient forcément bien armées pour y faire face en l'absence de formation appropriée de leurs agents comme de structures d'appui efficaces. Des solutions devront être trouvées rapidement pour anticiper sur l'examen de ces questions par la chambre territoriale des comptes.

\* Dans le contentieux de la fonction publique qui constitue une dominante cette année avec près de 40% des entrées, l'augmentation sensible affecte tout à la fois la Polynésie française et les communes.

- Les difficultés rencontrées par la Polynésie française ne mettent pas en cause des questions de légalité mais l'absence d'une gestion prévisionnelle des carrières se manifestant notamment par des régularisations parfois très tardives et tiennent également au cloisonnement entre différents services ne facilitant pas la prise de décision en temps utile.

- La montée en puissance du contentieux des agents des communes ne constitue pas une surprise et était largement prévisible. La publicisation par l'ordonnance du 4 janvier 2005 de la situation d'une partie du personnel communal sans l'intervention dans un délai raisonnable des statuts confortant leur régime de droit public n'a pu que plonger les tavana dans les affres de la perplexité quant au droit à leur appliquer alors qu'ils continuaient de bénéficier du système antérieur. Confronté à des contentieux, le tribunal a certes écarté les règles trop inspirées du droit du travail résultant de la loi de 1986 désormais inapplicables tels les protocoles d'accord ou la protection des représentants du personnel mais pour le reste les solutions ont été marquées par un empirisme certain et parfois innovantes. Le cadre a été fixé avec des dossiers d'agents de la commune de Taiarapu-Est traités en février 2009. Il n'entre pas dans les attributions du tribunal de faire des offres de service mais il eut peut-être été souhaitable qu'un service ou un organisme permette, avec les explications fournies par la juridiction, d'apporter aux maires sinon un mode d'emploi du moins une aide pour mieux appréhender la réalité et l'étendue de leurs pouvoirs à l'égard de ces agents durant cette période transitoire qui dure.

\* En matière de marchés publics, à côté de procédures classiques de contestation d'attribution de marché ou de résiliation, le tribunal a été confronté au cours de l'année 2009 à des demandes d'homologation de transaction pour des règlements financiers de marchés de travaux publics. Indépendamment du fait que la totalité des demandes a été refusée ce qui avait pour effet de rendre caduque la transaction et de s'opposer à sa réitération dans une nouvelle convention, le montant particulièrement élevé de certaines conventions au regard du marché initial conduit à s'interroger sur la qualité des études préalables ayant abouti à des sous-évaluations aussi conséquentes du coût des travaux et par là-même sur la qualité des maîtres d'œuvre, des bureaux d'étude notamment en matière géologique ou encore des services auxquels a recours la Polynésie française. La reproduction du même schéma sur plusieurs dossiers met en exergue la question de la compétence technique. S'il n'est pas anormal que la Polynésie française ne soit pas dotée des moyens lui permettant d'apprécier la qualité des propositions pour des ouvrages complexes, il est plus inquiétant qu'elle ne parvienne pas à trouver une telle assistance ayant la rigueur nécessaire à la bonne gestion des deniers publics. Une réflexion devrait être engagée pour déterminer les causes comme les remèdes à apporter à cette situation.

\* En matière de responsabilité, il convient de noter qu'un premier jugement, antérieur à la loi d'indemnisation, a confirmé la responsabilité de l'Etat pour la victime d'irradiation ionisante et lui a alloué une indemnité complémentaire à la pension d'invalidité déjà servie.

- Toujours en matière de responsabilité, une évolution est en train de se dessiner sur l'exercice par les maires de leurs pouvoirs de police. Ainsi, plusieurs recours ont engagé la responsabilité de communes à raison des nuisances sonores générées par diverses installations ou activités en invoquant l'absence totale de mesures ou encore l'insuffisance de celles qui ont été prises. La cour administrative d'appel de Paris a confirmé le jugement du 28 octobre 2008 retenant la responsabilité de la commune de Taputapuatea et a condamné dans un arrêt du 6 novembre 2009 la commune de Paea à indemniser le riverain d'un terrain vague sur lequel des personnes stationnaient en se regroupant et en faisant marcher à pleine puissance les amplificateurs de leurs véhicules en assortissant cette condamnation d'une injonction. Enfin, le tribunal s'il a rejeté trois requêtes en l'absence de justification suffisante a condamné, par un jugement du 13 juillet 2010 la commune de Punaauia pour les nuisances sonores liées à l'exploitation nocturne de deux établissements.

- Enfin, et toujours dans le domaine de la responsabilité et sans mettre en cause la qualité des soins prodigués dans les établissements publics de santé de la Polynésie française, il est loisible de s'interroger sur un taux très éloigné de la moyenne nationale et même d'autres juridictions insulaires. Le fatalisme prêté aux polynésiens peut constituer un facteur d'explication mais il ne pourrait ne pas perdurer encore longtemps.

L'efficacité d'une juridiction est, pour une part, fonction du délai qu'elle met à traiter les affaires qui lui sont soumises mais elle réside aussi, pour une large part, dans la qualité de la justice qu'elle rend au nom du peuple français.

L'appréciation de cette qualité n'est pas seulement subjective et certains éléments peuvent permettre d'avoir une idée. Le taux d'appel ne saurait être un indicateur pertinent auquel cas je serai quelque peu inquiet compte tenu du fait qu'en raison du nombre élevé de rejet, le nombre des appels aurait plutôt tendance à croître depuis 18 mois.

En revanche, le taux de réformation par le juge d'appel ou de cassation comme les motifs peut fournir une indication de la valeur du jugement. Il est particulièrement hasardeux de se risquer à une affirmation dans la mesure où le juge d'appel statue avec un décalage de près de 18 mois sur les dossiers de première instance et qu'en règle générale, les dossiers les plus vite traités confirmant la décision du premier juge sont à l'évidence les plus simples. Cependant, il est un phénomène perceptible, le taux d'annulation qui tendait à s'écarter de la moyenne nationale est sensiblement redescendu pour se situer à un niveau désormais inférieur. Cette évolution mérite d'être confirmée sur une durée plus longue et elle serait alors un signal fort pour la crédibilité de la juridiction.

Un autre indicateur est celui de la rapidité avec laquelle l'administration exécute les décisions, étant précisé que l'appel n'est jamais suspensif devant les juridictions administratives hormis en matière électorale. Sur ce point les 8 dossiers qui avaient nécessité l'ouverture d'une procédure administrative ont été clos avant le terme de celle-ci, un seul dossier ayant justifié l'ouverture d'une phase juridictionnelle.

C) L'autre partie de l'activité du tribunal administratif de la Polynésie française est sa fonction consultative.

Il s'agit là d'une fonction qui sans être spécifique est tout de même assez particulière en ce qu'elle n'est pas partagée avec l'ensemble des autres juridictions du premier degré qui sont saisis avec parcimonie par les seuls représentants de l'Etat.

Le tribunal administratif de la Polynésie française peut être saisi soit par le président de la Polynésie française ou par le président de l'assemblée de la Polynésie française d'une demande d'avis.

Le code de justice administrative, en son article R. 212-1 ouvre la même faculté au représentant de l'Etat à la différence près que quelle que soit la question posée par ce dernier, elle ne peut donner lieu à renvoi devant le conseil d'Etat. Cette particularité a conduit le président de l'assemblée à saisir le tribunal pour qu'il renvoie au conseil d'Etat une question sur laquelle un avis avait été donné au haut-commissaire de la République en Polynésie française. Je ne vous surprendrai pas en précisant que le conseil d'Etat a confirmé l'interprétation donnée.

Il est impossible de ne pas mentionner une difficulté majeure : alors même que l'avis est dépourvu de caractère contraignant et peut être démenti par le tribunal statuant au contentieux, le principe d'impartialité interdit à son auteur ou ses auteurs d'un avis qui ont ainsi exprimé une opinion, de siéger si la question venait à se poser au contentieux. Compte

tenu de l'effectif du tribunal, la marge de manœuvre est faible pour éviter le dépaysement d'un dossier.

L'activité consultative du ta Polynésie française est resté stable entre 2009 et 2010. 14 saisines pour l'année 2009 et le même chiffre pour 2010 avec une majorité de demandes émanant du président de la Polynésie française.

En l'absence de rapport public établi par le tribunal, à la différence du conseil d'Etat, une hésitation est permise sur les informations susceptibles d'être communiquées – non par les destinataires des avis qui demeurent libres d'en assurer la diffusion et qui ne s'en privent pas – mais par la juridiction, certains étant demeurés confidentiels.

Aussi, nous nous bornerons à évoquer les questions soulevées :

- Le haut-commissaire de la République en Polynésie française a sollicité des éclaircissements sur des questions techniques qui ont imposé un travail particulièrement conséquent et qui ont touché au fonctionnement de l'assemblée, au budget dans le cas où il n'est pas voté, aux modalités de calcul d'un fonds et enfin à la validité du recours à certains montages juridiques pour la réalisation de certaines opérations.
- Les demandes présentées par le président de la Polynésie française et par le président de l'assemblée concernent pour l'essentiel, soit la délimitation des compétences respectives de l'assemblée et du gouvernement ou du président du pays pour la prise de certaines décisions, soit la détermination s'agissant de l'assemblée de la nature de la décision à intervenir – délibération simple ou loi du pays –
- Les autres demandes de la Polynésie française portaient sur des questions ponctuelles hormis un dossier pour lequel le haut conseil avait émis un avis, la chambre territoriale des comptes avait traité la question, la réponse apportée n'ayant pas apporté les clarifications suffisantes au vu de l'intervention d'un parlementaire auprès du ministre de l'outre-mer.

Après deux ans de pratique juridique en Polynésie, vous me permettrez de profiter de ce début d'année pour formuler un vœu qui se scinde en deux branches.

Le droit doit être lisible pour être compréhensible et a fortiori pour être appliqué et respecté. L'extrême difficulté à déterminer les textes applicables, l'empilement de réglementations sans souci de cohérence, le chevauchement des compétences aux frontières parfois tellement incertaines qu'il est préférable de ne rien faire constituent des handicaps sérieux au développement de la Polynésie française. Aussi bien les entreprises, les investisseurs que les particuliers ont besoin de textes clairs et stables qui ne soient pas modifiés au gré des circonstances.

La première partie de mon vœu s'adresse à l'Etat. Comme l'a relevé la section de l'intérieur du conseil d'Etat à plusieurs reprises, l'existence de la Polynésie française avec ses compétences propres n'apparaît pas véritablement intégrée dans les services des ministères en charge de l'élaboration de la législation. L'application pure et simple de certaines parties du code général des collectivités territoriales à la Polynésie française en est l'illustration. Indépendamment du fait qu'il impose la tenue d'une version consolidée par le haut-commissariat de la République en Polynésie française ainsi que l'a relevé la section de l'intérieur, la pratique révèle que certaines des dispositions en vigueur renvoie à des codes inapplicables en Polynésie française. Deux autres domaines doivent faire l'objet d'une attention particulière des services de l'Etat à savoir le code de l'éducation et surtout le code de la santé publique tant ils sont abscons quant à l'étendue de leur champ d'application en Polynésie française.

La seconde partie de mon vœu est destinée à la Polynésie française. Si l'Etat doit mettre un peu d'ordre dans sa législation, il appartient à la Polynésie française à l'instar de ce qu'elle a réussi avec le code de l'aménagement et du code des impôts d'entreprendre – pour les matières relevant de sa compétence – la collation de l'ensemble des dispositions applicables puis de procéder à une codification. A cet égard, il n'est nullement nécessaire de s'inspirer systématiquement des codes de la métropole. La taille, le marché, les conditions et les contraintes, notamment européennes, ne sont nullement identiques pour l'établissement de cette codification. La Polynésie française peut se satisfaire de dispositions plus limitées mais claires répondant aux exigences de ce territoire. La réalité de l'autonomie passe par la réalisation de cet objectif.

Mesdames et messieurs, je suis arrivé au terme de cet exercice, trop long et trop fastidieux en contradiction totale avec le philosophe chinois Chouang Tseu qui affirmait que le meilleur usage que l'on puisse faire de la parole était de se taire.

C'est ce que je vais faire maintenant non sans vous avoir invité au préalable à nous retrouver dans la salle des pas perdus et non sans avoir remercié M. le premier président de la cour d'appel de nous avoir prêté ses locaux et sans vous redire ma satisfaction de l'excellent travail de chacun des agents du greffe dans leur domaine de compétence respectif ainsi que de celui des magistrats.

Mauruuru e ia ora na i teyé matahiti api

