

CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE RELATIVE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

I JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE: ANNÉE 2003

Sous la co-direction de Jean-Claude Hélin* et Marc Joyau**

TA de Papeete, 11 février 2003, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française c/ Territoire de la Polynésie française* (Dossier n° 02-387).

TA de Papeete, 2 décembre 2003, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française c/ Territoire de la Polynésie française* (Dossier n° 0200434).

TA de Papeete, 2 décembre 2003, *Président du gouvernement de la Polynésie française c/ Haut-commissaire de la République en Polynésie française* (Dossier n° 0200541).

Mots clés: activités aériennes et aéroportuaires - répartition des compétences Etat-Territoire - protection des sites - domanialité publique.

L'insularité contribue-t-elle à exacerber les conflits de compétence entre l'Etat et la Polynésie française en matière d'activité aéroportuaire et de transport aérien? On serait tenté de croire à la lumière des trois affaires jugées en 2003 par le tribunal administratif de Papeete. Ces jugements pourraient n'avoir qu'un caractère anecdotique dans la mesure où ils ont été rendus sous le régime du statut de 1996 et que les solutions dégagées par le tribunal sont en partie remises en cause par les dispositions de la loi organique du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française.

Elles constituent cependant une assez bonne illustration du climat de guérilla juridique qui règne entre les services du Territoire de la Polynésie française et ceux de l'Etat autour de la question de l'exercice des compétences, et donc de la question de l'autonomie du Territoire. Elles témoignent également à leur manière de l'incapacité (ou de l'absence de volonté) à résoudre en amont ce genre de conflit par des voies autres que juridictionnelles. Il y a peu de chance que la crispation des relations, l'absence de collaboration, voire la pratique du coup parti qu'elles révèlent cessent comme par l'effet d'un coup de baguette magique avec le nouveau statut. Elles placent le tribunal administratif de Papeete dans une situation relativement inédite par rapport aux juridictions de la métropole. Derrière les questions en apparence technique de répartition des compétences ce sont des

* Professeur de droit public à la faculté de droit de Nantes en délégation à l'Université de la Polynésie française.

** Maître de conférences de droit public à l'Université de la Polynésie française.

Avec la participation de: Alain Moyrand, Maître de conférences de droit public, Antonino Troianiello, Maître de conférences de droit public.

questions lourdes de sens politique qu'il est amené à trancher, ce qui en fait une institution localement très exposée.

Rendues par ailleurs toutes les trois dans le domaine de la gestion des activités aériennes ou aéroportuaires elles illustrent également la vanité des démarches destinées à clarifier voire à simplifier la répartition des compétences par matière dans une conception exclusive de leur exercice par l'autorité qui en est titulaire. La détermination de l'autorité compétente relève en effet le plus souvent moins d'une simple détermination ou énumération matérielle que d'un système de combinaison de normes dont la mise en œuvre nécessite dans la plupart des hypothèses l'exercice de compétences croisées relevant d'autorités différentes. Sur ce point encore la vision qui a prévalu lors de la rédaction des nouvelles dispositions relatives à la répartition des compétences dans le nouveau statut ne semble pas de nature à mettre fin aux tensions entre les services de la Polynésie française et ceux de l'Etat.

1. Dans la première hypothèse la compétence de l'Etat en matière de sécurité aérienne vient se combiner avec les contraintes de la protection des sites et le régime des autorisations de travaux qui relèvent tous deux des autorités du Territoire. Pour l'avoir oublié ce sont les services de l'Etat qui ont été rappelés à cette sévère mais incontournable réalité juridique.

L'enjeu n'était pas anecdotique puisqu'il s'agissait de la mise aux normes internationales de la sécurité de l'aéroport de Tahiti Faa'a dont le statut de 1996 confiait, sans qu'il y ait lieu à discussion sur ce point, la responsabilité à l'Etat.

Or cette mise aux normes internationales, dont personne ne contestait la nécessité, impliquait la rectification de la pointe Hotuaera et les services de l'Etat avaient pris la précaution d'acquiescer aux parcelles concernées. Précaution nécessaire mais pas suffisante car cette pointe avait fait l'objet d'une mesure de classement en 1952, par un arrêté gubernatorial (donc par l'Etat lui-même), au titre de la protection des sites. Par la suite, la compétence en matière d'aménagement et de protection des sites ayant été transférée au Territoire, un nouvel arrêté du conseil des ministres du 14 août 2000, pris cette fois sur la base du code de l'aménagement du Territoire, confirmait ce classement.

Aussi lorsque les services de l'Etat ont sollicité du ministre en charge de l'urbanisme et de l'aménagement l'autorisation de travaux nécessaire à la mise en œuvre de ce projet, se sont-ils heurtés à un refus, parfaitement justifié sur le plan juridique, tiré de l'existence de ce classement. Dans la mesure où, comme le relève le tribunal, la réalisation de ces travaux aurait eu pour conséquence « de dénaturer la destination de la parcelle conférée par ledit classement, et par suite de rendre son classement sans objet » il aurait fallu que le haut commissaire demande au ministre compétent, et bien entendu obtienne préalablement de lui, le déclassement des terrains en cause.

Cette solution est à la fois parfaitement classique et procéduralement indiscutable, même si au premier abord elle paraît déséquilibrée du point de vue de la pesée des intérêts: celui de la sécurité aérienne d'un côté, de l'autre celui de la protection d'un site auquel s'attache une très forte dimension symbolique sans que son intérêt esthétique soit évident. Mais elle n'interdit pas de faire ces travaux.

Elle impose simplement au préalable que soit prise une mesure de déclassement du site. Toute la difficulté, et elle est de taille, provient de ce que si la compétence en matière de sécurité aérienne relève de l'Etat, la mesure de déclassement qui seule rend possible l'autorisation de travaux nécessaire à cette mise aux normes internationales, relève des autorités du Territoire qui peuvent soit la refuser soit la différer dans le temps.

La lecture du jugement révèle à quel point l'absence de coopération entre les services de l'Etat et ceux du Territoire peut contribuer à nourrir des ressentiments durables et exacerber leurs rapports au détriment d'une véritable réflexion sur les exigences de l'intérêt général et la recherche d'une solution acceptable pour tous les intervenants. On reste notamment confondu par l'argument selon lequel l'acquisition par l'Etat se serait faite dans la double ignorance du classement du site et des conséquences d'un tel classement qui aurait permis au Territoire, c'eut été le comble, de faire jouer son droit de préemption. Le premier classement, celui de 1952, a été en réalité fait par les services de l'Etat eux-mêmes, le second certes, par les autorités du Territoire, mais sous la forme d'un arrêté de classement récent (14 août 2000) dont les conséquences juridiques sont précisées à l'article D 151-9 du code de l'aménagement.

Un peu navré semble-t-il par cette situation le tribunal relève à juste titre que ces circonstances, comme le fait que les services du Territoire « connaissaient le programme des travaux envisagés ... depuis plusieurs années ... sont, pour regrettables qu'elles soient, sans influence sur la réalité et l'opposabilité à l'Etat du classement de site ».

Convaincu de la nécessité impérieuse de la mise en conformité de l'aéroport aux normes internationales de sécurité le haut-commissaire invoquait également les dispositions de la convention internationale de Chicago relative à l'aviation civile internationale et le caractère impératif des normes adoptées par cette dernière organisation. Sur ce point le tribunal ne peut que rejeter l'argumentation du haut-commissaire. En premier lieu parce que « compte tenu de leur nature et notamment des possibilités de dérogations qu'elles comportent » les dispositions invoquées « ne constituent que des recommandations aux Etats et ne peuvent être invoquées utilement à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir ». Ensuite parce que ce moyen, à supposer même qu'il eut été fondé, était évidemment inopérant au regard de la question posée qui concernait la légalité d'une autorisation de travaux au regard d'une mesure de classement de site.

2. La seconde décision concerne la détermination de l'autorité compétente pour approuver le programme des vols réguliers « été 2002 » de la compagnie Corsair, qui s'est retirée depuis de la desserte Paris/Papeete. Comme la précédente cette affaire n'est pas pour autant anecdotique dans la mesure où elle témoigne d'une conception parfois très extensive de leur compétence par les autorités de la Polynésie française.

Le schéma général de la répartition des compétences entre l'Etat et le Territoire opéré par la loi organique de 1996 repose sur deux dispositifs:

- une compétence de principe des autorités de la Polynésie française dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat par la loi organique;

- en matière de desserte aérienne un découplage explicite des compétences entre ces deux autorités: le conseil des ministres du Territoire est compétent « pour les programmes d'exploitation des vols nationaux ayant pour seule escale en France le territoire de la Polynésie française », cette compétence incluant « la délivrance des autorisations correspondantes »; l'Etat conserve la compétence, après avis du conseil des ministres de la Polynésie française, pour les dessertes entre la Polynésie et les autres points du territoire de la République. On est donc bien dans ce cas dans hypothèse de compétence expressément dévolue à l'Etat.

Or le conseil des ministres du Territoire, excipant du fait que le vol Paris/Papeete de la compagnie Corsair faisait escale à Los Angeles, en tirait la conséquence qu'il ne reliait pas la Polynésie française avec un autre point du territoire national. Il s'estimait donc compétent et avait par un arrêté du 10 mai 2002 procédé à l'approbation du programme de vols réguliers « été 2002 », de cette compagnie.

C'est cet arrêté dont le haut commissaire demandait l'annulation dans le cadre du contrôle de légalité. L'enjeu était d'importance dans la mesure où aucun vol régulier entre la métropole et Papeete ne peut, dans les conditions techniques actuelles, se faire sans escale (généralement à Los Angeles) et que la décision prise pour la compagnie Corsair pouvait donc être étendue aux vols d'Air France.

Même si le tribunal administratif de Papeete est peu explicite sur ce point deux arguments à nos yeux déterminants devaient le conduire à prononcer l'annulation de l'arrêté contesté.

Le premier résulte du fait que la position du conseil des ministres conduisait à tronçonner artificiellement une ligne régulière à partir d'une escale technique obligée pour faire produire à ce tronçonnement des conséquences en matière de répartition des compétences. Cette solution n'est évidemment pas acceptable sur le plan du raisonnement et elle est juridiquement incompatible avec les caractéristiques de la théorie de la compétence en droit public.

Le second, plus déterminant encore, tient à ce que cette interprétation détournait totalement de son sens la répartition des compétences entre l'Etat et le Territoire telle qu'elle était organisée par la loi organique. Si cette interprétation avait prévalu elle aurait eu à la fois pour conséquence de priver matériellement l'Etat de l'exercice d'une compétence qui lui était expressément dévolue par la loi organique, ce qui était bien évidemment inacceptable, et par ricochet d'introduire une compétence de fait exclusive du Territoire là même où la loi organique entendait maintenir une compétence de l'Etat.

3. La dernière affaire, rendue cette fois sur recours du Président du gouvernement de la Polynésie française concernait l'articulation des questions de compétence en matière de navigation aérienne et de domanialité publique, et plus précisément la détermination de l'autorité compétente

pour fixer le montant des redevances aéroportuaires de quatre aéroports, Tahiti Faa'a, Raiatea, Bora-Bora et Rangiroa. Ces redevances sont perçues pour des prestations diverses, atterrissage, usage des dispositifs d'assistance à la navigation, occupations de terrains et d'immeubles.

En l'espèce le président du gouvernement invoquait l'incompétence de l'Etat pour régler ces redevances ainsi que pour créer une commission consultative chargée de fournir un avis sur ces dernières, et plus accessoirement celle du haut commissaire pour signer ce genre de disposition au nom de l'Etat dans la mesure où elle relèverait du ministre des transports.

Ce recours soulevait deux questions dont les enjeux étaient moins importants sur le plan pratique mais tout aussi importants sur le plan symbolique que dans les affaires précédentes. C'est ce qui explique que le président du gouvernement demandait au tribunal non seulement l'annulation des arrêtés en cause mais la suspension de leur exécution, suspension rejetée par le juge des référés pour défaut d'urgence le 10 octobre 2002.

La première concernait le point de savoir qui de l'Etat ou du Territoire était compétent pour fixer le taux et les modalités de recouvrement des redevances domaniales pour ces quatre aéroports? La seconde était plus délicate: à supposer que l'Etat soit compétent le haut commissaire a-t-il juridiquement le pouvoir de créer sans texte une commission consultative chargée de fournir son avis sur ces questions? N'empiète-t-il pas ainsi sur les compétences du ministre des transports?

La réponse à la première question ne soulevait pas de difficulté juridique particulière dans la mesure où elle reposait sur l'articulation de l'article 7 du statut de 1996 et de l'article 224-1 du code de l'aviation civile.

La loi organique précise en effet que « l'Etat et le Territoire exercent chacun en ce qui le concerne, leur droit de propriété sur leur domaine public et leur domaine privé ». Or il n'était pas contesté que sous le régime de cette loi les quatre aérodromes concernés faisaient bien partie du domaine public de l'Etat.

Dès lors que la propriété de l'Etat n'était pas contestée, pas plus d'ailleurs que sa compétence au titre de la sécurité des mouvements aériens, les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la détermination des redevances devaient naturellement s'appliquer. C'est ce qui explique sur cette première question le caractère tout à fait lapidaire de la rédaction du jugement: « il n'appartient donc pas au territoire de la Polynésie française, comme le prétend le président du gouvernement, de fixer ... les redevances à la charge des utilisateurs », et en conséquence que « le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'Etat empiète sur les compétences du territoire de la Polynésie française ».

Plus délicate était en apparence la question de savoir si le haut-commissaire pouvait créer sans texte, sur le modèle de la métropole, une commission consultative économique commune aux quatre aéroports concernés. Si l'intérêt de cette structure n'est pas en cause l'absence de toute habilitation textuelle pour la créer en Polynésie française posait un problème juridique plus sérieux.

Pour convaincre le tribunal de la compétence du haut-commissaire le commissaire du gouvernement va développer deux arguments dont chacun d'eux est de nature à la justifier et qui ont été repris dans le jugement.

En sa qualité de délégué du gouvernement le haut-commissaire est bien l'ordonnateur des dépenses occasionnées par l'activité de ce service et à ce titre il est bien compétent pour créer, au nom de l'Etat, la commission litigieuse.

Mais il l'est aussi, et le tribunal sollicite ici sans le dire expressément la vieille jurisprudence « Jamart » du Conseil d'Etat de 1936, au titre des pouvoirs généraux que tout chef de service tient, même sans texte, en matière d'organisation de ses propres services. L'application à l'espèce, pour la création d'un organisme consultatif, de cette jurisprudence ancienne mais toujours en vigueur est particulièrement pertinente et aurait sans doute justifié à elle seule la compétence du haut-commissaire.

J-CH

Haut-Commissaire de la République en Polynésie française c/ Territoire de la Polynésie française (TA de Papeete, 2 décembre 2003) (Dossier n° 0200434). (extrait)

M Poupet, prés – Mme Rouland, rapp – Mme Lubrano, c du g.

Considérant qu'aux terme de l'article D 151-1 du code de l'aménagement: «Il est établi, dans le territoire, une liste des biens immobiliers et une liste des monuments naturels dont la conservation ou la préservation présente un intérêt historique, artistique, scientifique, légendaire folklorique. Ces différentes listes sont publiées au journal officiel du territoire ... »; qu'aux termes de l'article D 151-8 du même code: « ... les biens, les sites et les monuments naturels classés et les parcelles de ceux-ci ne peuvent être détruits et déplacés, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans l'autorisation du chef du territoire suivant les conditions qu'il aura fixé»;

Considérant que par arrêté gubernatorial du 23 juin 1952, «la pointe Hoatuera » a fait l'objet d'un classement au titre des sites naturels; que ce classement a été confirmé par l'arrêté n° 1225 PR du 14 août 2000, publié au journal officiel de la Polynésie française portant reclassement des sites et monuments naturels de la Polynésie française; que si le haut commissaire indique à juste titre que, d'une part, lors de la vente au profit de l'Etat des parcelles cadastrées 534 et 535 sur lesquelles se trouve ledit site classé, les services du territoire ne lui ont pas indiqué que les terres sont soumises au droit de préemption alors qu'en vertu de l'article D 151-9 alinéa 1 du code de l'aménagement, le chef du territoire peut exercer un droit de préemption sur les sites faisant l'objet d'un classement et que, d'autre part, il n'a jamais été informé du classement de ce site alors même que le territoire de la Polynésie française connaissait le programme des travaux envisagés pour la sécurité de l'aéroport de

Faa'a depuis plusieurs années, ces circonstances sont, pour regrettables qu'elle soient, sans influence sur la réalité et l'opposabilité à l'Etat du classement du site;

Considérant qu'il n'est pas contesté que la réalisation des travaux envisagés aurait pour conséquence de dénaturer la destination de la parcelle conférée par ledit classement et par suite de rendre son classement sans objet; que, par suite, l'autorité administrative était tenue, à défaut de toute demande du haut-commissaire de la République en Polynésie française en vue de la mise en œuvre de la procédure tendant au déclassement du terrain en cause, de rejeter la demande d'autorisation de travaux présentée, sur le fondement de l'article D 114-6 du code de l'aménagement par les services de l'Etat; que si le haut commissaire demande au tribunal d'opérer le contrôle de conventionnalité de la décision attaquée au regard des termes de la convention de Chicago en date du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale et notamment au regard des normes et pratiques internationales imposées par cette convention aux Etats signataires, les normes adoptées par l'organisation de l'aviation civile internationale, compte tenu de leur nature et notamment des possibilités de dérogations qu'elles comportent constituent des recommandations s'adressant aux Etats et ne peuvent être invoquées utilement à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir; que, par ailleurs, le surplus des moyens présentés par le haut commissaire de la république en Polynésie française doit être rejeté comme inopérant.

Haut-commissaire de la République en Polynésie française c/ Territoire de la Polynésie française (TA de Papeete, 11 février, 2003) (Dossier n° 02-387). (extrait)

M Poupet, prés – M Levasseur, rapp – Mme Lubrano, c du g.

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi organique susvisée du 12 avril 1996: « Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par les dispositions de l'article 6 de la présente loi ... »; qu'aux termes de l'article 6 de la même loi organique: « Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes ...: 3° Dessertes maritime et aérienne entre la Polynésie française et les autres points du territoire de la République après avis du gouvernement de la Polynésie française »; qu'aux termes de l'article 28 de même loi organique: « Le conseil des ministres: ... 8° Dans le respect des engagements internationaux de la République, approuve les programmes d'exploitation des vols internationaux ayant pour seule escale en France le territoire de la Polynésie française, délivre les autorisations d'exploitation correspondantes et approuve les tarifs aériens internationaux s'y rapportant »; qu'aux termes enfin de l'article 32 de la même loi organique: « Le conseil des ministres est obligatoirement consulté suivant le cas par le ministre chargé des territoires d'outre-mer ou par le haut-commissaire sur les questions ou dans les matières suivantes: ... 3° Conditions de la desserte aérienne entre la Polynésie française et tout autre point du territoire national »;

Considérant que, par application des dispositions précitées du 3° de l'article 6 de la loi organique du 12 avril 1996, seules les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de dessertes maritime et aérienne entre la Polynésie française et les autres points du territoire de la République; que les vols autorisés par l'arrêté litigieux entre Paris et Papeete, alors même qu'ils font escale à Los Angeles, relie néanmoins la Polynésie française avec un autre point du territoire de la République; qu'ainsi, le président du gouvernement de la Polynésie française n'avait pas compétence pour approuver, par arrêté en conseil des ministres, le programme de vols réguliers Eté 2002 de la compagnie aérienne Corsair.

Président du gouvernement de la Polynésie française c/ Haut-commissaire de la République en Polynésie française (TA de Papeete, 2 décembre 2003) (Dossier n° 0200541). (extrait)

M Poupet, prés – M Levasseur, rapp – Mme Lubrano, c du g.

Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi organique du 12 avril 1996: «L'Etat et le territoire exercent, chacun en ce qui le concerne, leur droit de propriété sur leur domaine public et leur domaine privé»; qu'aux termes des deux derniers alinéas de l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile: «Les redevances revenant à l'Etat... sont recouvrées... en ce qui concerne l'Etat, selon les règles prévues en matière de créances domaniales ou en vertu de titres de perception émis par les préfets.» et que selon le II de l'article R. 224-2 du même code: «Les taux des redevances mentionnés au I ci-dessus sont fixés / - pour Aéroport de Paris, par son conseil d'administration; / - pour les autres aérodromes, par l'exploitant.. »;

Considérant, en premier lieu, que les aéroports de Tahiti-Faaa, Raiatea, Bora-Bora et Rangiroa font partie du domaine public de l'Etat dont les services de l'aviation civile assurent diverses prestations aux utilisateurs; que la commission consultative économique auxquels sont relatifs les deux arrêtés litigieux a pour mission de donner son avis sur toutes les affaires intéressant l'exploitation commerciale des aéroports de Tahiti-Faaa, Raiatea, Bora-Bora et Rangiroa et notamment sur les modalités d'application des redevances, sur leurs conditions d'établissement et de perception et sur leurs barèmes; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 7 de la loi organique susvisée du 12 avril 1996 qu'il n'appartient donc pas au territoire de la Polynésie française, comme le prétend le président de son gouvernement, de fixer, le cas échéant, les redevances à la charge des utilisateurs; que le requérant n'est en conséquence pas fondé à soutenir que l'Etat empiète sur les compétences du territoire de la Polynésie française;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions précitées du II de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile que l'Etat qui exploite les aéroports de Tahiti-Faaa, Raiatea, Bora-Bora et Rangiroa a compétence pour fixer les taux des redevances; que le haut-commissaire de la République est le délégué du Gouvernement de la République en vertu de l'article 3 de la loi organique du 12 avril 1996 et qu'il est l'ordonnateur desdites redevances par application de l'article R.

224-1 du code de l'aviation civile; que le haut-commissaire est ainsi compétent pour créer, au nom de l'Etat, la commission litigieuse;

Considérant, en troisième lieu, qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que la création de cet organisme, à laquelle le haut-commissaire a pu procéder en l'absence même de texte l'y autorisant en vertu de ses pouvoirs généraux d'organisation des services de l'Etat dans le territoire de la Polynésie française, aurait porté atteinte aux prérogatives d'une autre autorité de l'Etat; que, par suite, le président du gouvernement de la Polynésie française n'est pas fondé à soutenir que les arrêtés qu'il attaque sont dépourvus de base légale;

Considérant en quatrième lieu qu'il ressort des pièces du dossier que les arrêtés attaqués ne sont pas intervenus sur le fondement du décret du 28 juin 1960 dans sa rédaction issue du décret du 13 mars 1973; qu'ainsi, les circonstances que ce dernier décret ne serait pas applicable en Polynésie française ou que les arrêtés attaqués en méconnaîtraient les dispositions sont sans incidence sur la solution du litige.

M. Tautomo Mairau c/ Etat (TA de Papeete, 5 décembre 2003) (Dossier n° 0200318).

Mots clés: Haut-commissaire de la République (pouvoir) – promulgation – contrôle de conventionnalité – Déclarations du roi Pomare V et du commissaire de la République du 29 juin 1880 – Loi du 29 juin 1880 – acte de souveraineté (loi).

Dans cette affaire, le demandeur demande l'annulation, pour incompétence, de l'arrêté du 22 avril 2002 du haut-commissaire de la République en Polynésie française portant promulgation d'une ordonnance, d'un décret et d'un arrêté. Pour lui, la loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, sur le fondement de laquelle le haut-commissaire a pris son arrêté (aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 1^{er} de cette loi, “ *Le haut-commissaire promulgue les lois et les règlements dans les territoires après en avoir informé le gouvernement de la Polynésie française. Il assure leur publication au journal officiel de la Polynésie française* ”), méconnaît les Déclarations du roi Pomare V et du commissaire de la République près des îles de la Société et dépendances en date du 29 juin 1880 ainsi que la loi du 30 décembre 1880 (JORF du 1^{er} janvier 1881, 1) qui autorise le Président de la République à ratifier et à faire exécuter ces déclarations.

Rappelant que les Déclarations du 29 juin 1880 ainsi que la loi du 30 juin de la même année ont placé l'île de Tahiti et les archipels qui en dépendent sous “ *la souveraineté pleine et entière* ” de la France, le Tribunal administratif de Papeete rejette ce moyen, la loi précitée de 1996 constituant un acte de souveraineté de la France. **MJ**

Haut-commissaire de la République en Polynésie française c/ Territoire de la Polynésie française (CAA de Paris, 31 décembre 2003) (n° 03PA01938).

Mots clés: laïcité – répartition des compétences Etat-Territoire – décision implicite – procédure administrative non contentieuse – loi du 9 décembre 1905 – spécialité législative – principe fondamental reconnu par les lois de la République – subventions.

Alors qu'en métropole le débat sur la laïcité était, au travers de l'interdiction du port des signes religieux à l'école, sur le point de trouver son épilogue au Parlement, plus modestement, la Cour administrative d'appel de Paris se prononçait dans une décision du 31 décembre 2003 sur la question de l'application de ce principe en Polynésie française. Après avoir réaffirmé la compétence de la Polynésie française en matière de procédure administrative non contentieuse (1) le juge d'appel a précisé dans quelles conditions les autorités polynésiennes peuvent subventionner le fonctionnement des cultes (2).

1 - La mise en cause de la compétence de la Polynésie française découlait indirectement de l'interprétation erronée d'un décret fixant la durée du délai au terme duquel le silence de l'administration constitue une décision implicite de rejet. Le débat se posait en ces termes: la compétence de la Polynésie française en matière de procédure administrative non contentieuse n'était pas discutée sur le fond. En effet, la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère à cette dernière une compétence de principe, l'Etat ne conservant que des compétences d'attribution au nombre desquelles cette matière ne figure pas. Sur la question plus précise des délais afférents aux décisions implicites, le Conseil d'Etat dans un avis s'était clairement prononcé en ce sens: il appartient à la Polynésie française *"tant de fixer les délais impartis aux intéressés pour saisir l'autorité administrative et à celle-ci pour statuer que de décider si le silence gardé par elle aux termes de ces derniers délais vaudra rejet ou acceptation"* (CE Section de l'Intérieur, 27 février 2001, n° 365.772).

C'est pourquoi pour ce qui est de la procédure administrative non contentieuse, la loi du 12 avril 2000 dont l'article 21 rapporte ce délai à deux mois, n'a pas été étendue aux actes pris par les autorités de la Polynésie française. Dès lors, la règle des "quatre mois" a continué à s'appliquer en Polynésie française. Tel était à tout le moins l'état du droit applicable, jusqu'à ce que le décret du 22 novembre 2000 vienne installer le doute dans les esprits. En effet, ce décret qui est venu modifier l'article R 421-2 du CJA en fixant à deux mois le délai de constitution d'une décision implicite de refus est, au terme de son article 6, applicable en Polynésie française. Toutefois ce dernier article prend soin de préciser qu'il n'est applicable *"sauf disposition législative ou réglementaire contraire"*. Du reste, faute d'une telle disposition, ce décret eut été illégal car empiétant sur les compétences de la Polynésie française. Il ne remet donc pas en cause la compétence de la Polynésie française découlant de la loi statutaire. L'erreur commise par le juge administratif de première instance fut donc d'omettre que les dispositions de l'article 6 du décret précité réservaient la compétence de la Polynésie française en matière de fixation de ces délais, pour ne concerner que les administrations de l'Etat présentes sur le territoire.

Ce faisant, l'arrêt de la Cour administrative d'appel a confirmé une solution déjà consacrée dans un arrêt du 19 février 2003 (CAA Paris, Haut-commissaire de la République en Polynésie française, n° 02PA02978).

2 - La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat, n'étant pas applicable en Polynésie française, son article 2 prohibant le financement des cultes ne pouvait donc servir de base à une éventuelle censure de la subvention octroyée par le conseil des ministres de la Polynésie française permettant la reconstruction d'un presbytère de l'Eglise évangélique après sa destruction par un cyclone. Tel n'était pas en revanche le cas de l'article 1er de la Constitution posant le principe de laïcité de la République. Or, il était possible de soutenir que ce principe consacre « *l'interdiction de toute forme de soutien financier aux cultes* » et d'ailleurs, le juge administratif « *pourrait également, à l'occasion d'un contentieux relatif à un acte réglementaire ou même individuel, tel que par exemple l'octroi d'une subvention, se prononcer sur la qualité de principe fondamental reconnu par les lois de la République de l'interdiction des subventions aux cultes* » (*Traité de Droit Français des Religions*, dir Francis Messner, Pierre-Henri Prétot, Jean marie Woehrling, Litec 2003, 860-861).

La Cour n'a pas retenu une telle interprétation du principe de laïcité. Elle a considéré que ledit principe "*implique une stricte neutralité en matière religieuse*", laquelle n'a pas été violée en l'espèce. Pour ce faire, le juge administratif d'appel a analysé précisément l'objet de la subvention et relevé ainsi que "*l'Eglise évangélique prend en charge de nombreuses activités socio-éducatives, notamment dans les îles éloignées*" et par ailleurs que le presbytère subventionné « *n'est pas réservé à un usage exclusivement privatif, mais est ouvert à tous, en particulier lors des cyclones; et que d'ailleurs le presbytère de Fetuna avait, à l'occasion des événements climatiques des dernière saisons, hébergé plusieurs familles sinistrées* ». La Cour s'est ainsi attachée à relever les éléments extra-culturels justifiant la subvention pour justifier la légalité de la subvention litigieuse (voir aussi CE 25 novembre 1988, M Dubois, *Rec*, 422).

Que le Cour administrative d'appel s'attache avec un tel soin à établir le caractère extra-culturel de la subvention litigieuse suggère qu'elle n'a pas souhaité se prononcer sur la possibilité d'une subvention qui aurait un objet purement culturel en Polynésie française. En effet, si l'arrêt précise qu'aucune des dispositions spécifiques applicables à ce territoire n'interdit une contribution financière au fonctionnement d'un culte, il n'indique pas si une telle contribution pourrait néanmoins être censurée sur le fondement de l'article 1er de la Constitution. Dès lors, si la question de la légalité d'une telle subvention reste posée, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris n'en reste pas moins riche d'enseignements. L'arrêt suggère l'existence d'un rôle spécifique joué par les cultes en Polynésie française et plus particulièrement la prise « *en charge de nombreuses activités socio-éducatives* ». Ce rôle spécifique tient à l'isolement de certaines populations dans une zone aussi vaste que l'Europe ainsi qu'à la faiblesse des services publics communaux à laquelle l'action socio-éducative des institutions culturelles supplée. **AT et AM**

LISTE DES MOTS CLÉS UTILISÉS

A

Acte de souveraineté (loi): *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Activités aériennes et aéroportuaires: *TA PPT, 11 février 2003* (Vol 10); *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10) et *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10).
 Agents contractuels du territoire: *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9).
 Agents publics: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).

C

Cautionnement (main levée): *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Charge de l'employeur: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9).
 Circulaire: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).
 Code électoral (art L. 410): *CE (Ord.), 30 avril 2001* (Vol 9).
 Code électoral (art L. 438): *TA PPT, 6 mars 2001* (Vol 9).
 Code de justice administrative (art L 761-1): *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Code de justice administrative (art L 521-2): *TA PPT (Ord.), 20 janvier 2001* (Vol 9).
 Code de justice administrative (art L 522-3): *CE (Ord.), 30 avril 2001* (Vol 9).
 Code de la sécurité sociale: *TA PPT, 13 mars 2001* (Vol 9).
 Code des douanes de la Polynésie française (art 232): *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Code des impôts directs de Polynésie française (art 411-1; art 413-1; art 413-3): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Code des impôts directs de Polynésie française (art 225-2): *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).
 Code des TA et des CAA (art L.7; art R.102): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Code des TA et des CAA (art R.81): *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).
 Compensation financière: *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9).
 Compétence de l'Etat: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9); *TA PPT, 29 mai 2001* (Dossiers n° 99-00306 et 99-00307) (Vol 8).
 Compétence du tribunal du travail: *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9).
 Concours de polices: *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8).
 Congé de maternité: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9).
 Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS): *TA PPT, 13 mars 2001* (Vol 9).
 Contribution sociale généralisée (CSG): *TA PPT, 13 mars 2001* (Vol 9).
 Contrôle de conventionnalité: *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Conventions: *TA PPT, 15 juin 2000* (Vol 8).

D

Décision implicite: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).
 Déclaration du roi Pomare V et du commissaire de la République du 29 juin 1880: *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Défaut de base légale: *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8); *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).
 Demande préalable (obligation): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Demande préalable (tardive): *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).
 Détournement de pouvoir: *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9); *TA PPT, 26 juin 2001* (Vol 9); *T.A. PPT, 28 mars 2000* (Vol 8).
 Domainialité publique: *TA PPT, 11 février 2003* (Vol 10); *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10) et *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10).
 Domaine public communal: *TA PPT, 15 juin 2000* (Vol 8).
 Domaine public routier: *TA PPT, 16 mai 2000* (Vol 8).
 Dommage de travaux publics: *TA PPT, 10 octobre 2000* (Vol 8).
 Droit de douane: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Droit des assurances: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8).
 Droit du travail: *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).

E

Ecrits injurieux, outrageants ou diffamatoires: *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Effets minimal du service: *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9).
 Elections municipales: *TA PPT, 6 mars 2001* (Vol 9).
 Elections territoriales: *CE (Ord), 30 avril 2001* (Vol 9).
 Empiètement de prospect (absence de motivation): *TA PPT, 16 mai 2000* (Vol 8).
 Erreur de droit: *TA PPT, 6 mars 2001* (Vol 9).
 Erreur manifeste d'appréciation: *TA PPT, 26 juin 2001* (Vol 9); *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8); *TA PPT, 16 mai 2000* (Vol 8).
 Exception d'illégalité: *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).

F

Faute: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9).
 Faute de service: carence de l'autorité municipale: *TA PPT, 15 juin 2000* (Vol 8).
 Faute lourde: *TA PPT, 10 octobre 2000* (Vol 8).
 Fonctionnement du service: *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9).
 Fonction publique: *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9); *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9); *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).

G

Gêne excessive des usagers: *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9).
 Grève: *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9); *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9).

H

Haut-commissaire de la République (pouvoir): *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8); *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Heures de permanence ou de présence (sans travail effectif): *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9).

I

Illégalité grave et manifeste: *TA PPT (Ord.), 20 janvier 2001* (Vol 9).
 Importation (véhicule terrestre à moteur): *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Imposition: *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).
 Imposition (procédure; bien fondé): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Impôt (foncier sur les propriétés bâties): *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).
 Impôt (sur les sociétés; sur le revenu des capitaux mobiliers; contribution exceptionnelle): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Imprudence de la victime: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9).
 Imputabilité: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9).
 Incompétence de la juridiction administrative: *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9); *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Incompétence du territoire: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9); *TA PPT, 29 mai 2001* (Dossiers n° 99-00306 et 99-00307) (Vol 8).
 Indemnités horaires: *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9).
 Inexactitude matérielle "des faits et des motifs": *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8).
 Injonction: *TA PPT, 6 mars 2001* (Vol 9).
 Injonction de reprendre le travail: *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9).
 Inspection du travail: *TA PPT, 29 mai 2001* (Dossiers n° 99-00306 et 99-00307) (Vol 8).
 Intérêt à agir: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).
 Intervention: *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).
 Irrecevabilité: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).

J

Juridiction judiciaire (compétence): *TA PPT, 13 mars 2001* (Vol 9).

L

Laïcité: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).
 Liberté du commerce et de l'industrie: *TA PPT (Ord), 20 janvier 2001* (Vol 9).
 Loi du 29 juin 1880: *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Loi du 29 juillet 1881 (art 41): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Loi du 9 décembre 1905: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).
 Loi n° 77-574 du 7 juin 1977: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 8).
 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978: *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979: *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).
 Loi n° 96-313 du 12 avril 1996 (art 26 et 60): *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).

M

Maintien de la rémunération: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9).
 Motivation: *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 9); *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 9); *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8); *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).

N

Nécessité impérieuse du service: *TA PPT, 9 octobre 2001* (Dossiers n° 97-227; 97-242 et 97-243) (Vol 9).
 Nomination: *TA PPT, 26 juin 2001* (Vol 9).
 Notaire: *TA PPT, 26 juin 2001* (Vol 9).
 Note de service: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).

O

Organisation particulière: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8).
 Ouvrage public: *TA PPT, 10 octobre 2000* (Vol 8).
 Ouvrage public (mauvais aménagement et défaut d'entretien normal): *TA PPT, 5 décembre 2000* (Vol 8).

P

Permis de construire: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9); *TA PPT, 16 mai 2000* (Vol 8).
 Police administrative: *TA PPT, 15 juin 2000* (Vol 8); *TA PPT, 10 octobre 2000* (Vol 8).
 Police de la conservation et de la gestion du domaine public: *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8).
 Police municipale: *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8).
 Pouvoir discrétionnaire: *TA PPT, 26 juin 2001* (Vol 9).
 Préjudice: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9).
 Principe fondamental reconnu par les lois de la République: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).
 Principes généraux du droit du travail: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-459 et 00-460) (Vol 9); *TA PPT, 29 mai 2001* (Dossiers n° 99-00306 et 99-00307) (Vol 8).
 Procédure administrative non contentieuse: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).
 Promulgation: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8); *TA PPT, 5 décembre 2003* (Vol 10).
 Protection des sites: *TA PPT, 11 février 2003* (Vol 10); *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10) et *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10).
 Publication: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8).

Q

Question préjudicielle: *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).

R

Référé: *CE (Ord), 30 avril 2001* (Vol 9); *TA PPT (Ord), 20 janvier 2001* (Vol 9).
 Répartition des compétences entre organes du Territoire: *TA PPT, 19 décembre 2000* (Vol 8).

Répartition des compétences Etat-Territoire: *TA PPT, 2 mai 2000*; *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8), *TA PPT, 11 février 2003* (Vol 10); *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10); *TA PPT, 2 décembre 2003* (Vol 10) et *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).

Repos compensateur: *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9).

Requalification de la demande (annulation de titres de recettes en décharge de cotisations supplémentaires): *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).

Responsabilité administrative: *TA PPT, 15 juin 2000* (Vol 8).

Responsabilité administrative pour faute: *TA PPT, 10 octobre 2000* (Vol 8).

Responsabilité de la puissance publique: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9); *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).

Responsabilité de la puissance publique (partage): *TA PPT, 5 décembre 2000* (Vol 8).

Revenus d'activité et revenus de remplacement: *TA PPT, 13 mars 2001* (Vol 9).

S

Service public de l'enseignement: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).

Service territorial du travail: *TA PPT, 29 mai 2001* (Dossiers n° 99-00306 et 99-00307) (Vol 8).

Spécialité législative: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Vol 8); *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).

Statut de droit public (non): *TA PPT, 9 octobre* (Dossiers n° 97-226; 97-239; 97-240; 97-241; 97-244 et 97-245) (Vol 9).

Subventions: *CAA de Paris, 31 décembre 2003* (Vol 10).

Sursis à exécution: *TA PPT, 28 mars 2000* (Vol 8); *TA PPT, 2 mai 2000* (Vol 8).

Syndicats: *TA PPT, 27 février 2001* (Vol 9).

T

Travaux supplémentaires: *TA PPT, 12 février 2002* (Vol 9).

Travaux préparatoires: *CE, 20 octobre 2000* (Vol 8).

U

Urbanisme: *TA PPT, 20 décembre 2001* (Dossier n° 00-462) (Vol 9).

Urgence: *TA PPT (Ord), 20 janvier 2001* (Vol 9).

II JURISPRUDENCE JUDICIAIRE: ANNÉE 2004

*Sous la co-direction de Yves-Louis Sage et Pascal Gourdon, avec la collaboration de Solange Drollet**

LE PRINCIPE DE L'UNICITÉ DE L'INSTANCE EN DROIT DU TRAVAIL POLYNÉSIE

CA Papeete, 28 novembre 2002 Tepuhiarii c/ Port autonome de Papeete (n°622, RG 385/AT/01 et CA Papeete 19 décembre 2002 Colin c/ Territoire de la Polynésie française (n°627, RG 446/SOC/01).

Mots clés: Principe de l'unicité de l'instance, article R 516-1, spécificité de la procédure prud'hommale, délibération n°2004-3 APF relative à la procédure devant les juridictions du travail du 15 janvier 2004, autonomie du droit du travail polynésien, interprétation prétorienne extensive.

Dans une série d'arrêts du 28/11/2002 (Tepuhiarii c/ Port autonome) et du 19/12/2002 (Colin c/ Territoire de la Polynésie Française), la Cour d'appel de Papeete, opérant un revirement de sa propre jurisprudence, a affirmé que le principe de l'unicité de l'instance figurant à l'article R 516-1 du code du travail métropolitain, n'est pas applicable en Polynésie Française.

Cette position des juges polynésiens mérite d'être approuvée pour deux raisons essentielles:

- La règle de l'unicité de l'instance de l'article R 516-1 du Code du travail métropolitain est un particularisme de la procédure prud'hommale particulièrement contestable. Elle impose au demandeur de réunir toutes les demandes ayant pour origine un même contrat de travail dans une instance unique sous peine d'irrecevabilité de sa requête. Dans la plupart des contentieux du travail, la victime avérée de ce principe est paradoxalement le salarié que le code du travail est censé protéger.
- Le principe de l'unicité de l'instance n'existe pas dans le dispositif légal et réglementaire du droit du travail polynésien. La récente réforme relative à la procédure devant les juridictions du travail l'a délibérément ignorée (délibération de l'Assemblée de la Polynésie française, n°2004-3 APF du 15 janvier 2004). Sur ce point, l'autonomie du droit du travail local a été préservée.

* Docteur en droit.

I L'UNICITÉ DE L'INSTANCE PRUD'HOMMALE: UN PRINCIPE CONTESTABLE

La procédure prud'hommale avec ses exigences de simplicité et de rapidité avait été conçue pour être plus accessible aux salariés. Paradoxalement, elle a introduit dans le code du travail métropolitain, un principe de l'unicité de l'instance particulièrement contraignant pour les salariés. Cette mesure qui est, par ailleurs, une exclusivité de la procédure prud'hommale interdit à toute personne d'introduire autant de procès qu'il y a de réclamations à formuler, alors que dans les autres contentieux, ce droit est largement ouvert aux justiciables. Devant le juge du travail, le demandeur qui oublie de présenter une demande au cours d'une instance perd toute chance de recouvrer ce qui lui est dû. Or il peut advenir que le salarié qui se présente devant ses juges soit dans l'incapacité d'apprécier, pendant le temps de l'instance, l'ensemble de ses droits du fait de la complexité du contentieux social. Aussi de nombreux spécialistes du droit social ont-ils demandé l'abrogation des dispositions de l'article R 516-1 précité. Ce principe, en raison de ses conséquences redoutables, a été qualifié par certains auteurs de «monstre sacré» de la procédure et pour d'autres cette règle quasiment anachronique est un «carcan», un «terrible piège pour les salariés» dont l'automaticité ne paraît plus légitime et «confine au déni de justice» (Cioffi J L, L'unicité de l'instance prud'hommale, une règle à revisiter, Jurisprudence sociale Lamy, n°74/2001, 4). Son application conduit souvent à prononcer la déchéance des droits les plus fondamentaux des salariés. A l'extrême, on peut raisonnablement s'interroger sur sa conformité au principe du droit d'accès à la justice posé par l'article 6 CEDH, lequel garantit à toute personne que sa cause est entendue équitablement par un tribunal impartial.

Malgré le danger démesuré que cette règle présente pour le justiciable, la Cour de cassation maintient son application avec vigueur et rigueur. Dans un arrêt récent du 25 juin 2003 (Cass Soc, n°1743 FS-D, RJS 10/03 n°1208) elle a rejeté la demande d'indemnisation d'une salariée pour licenciement injustifié au motif que la cause du litige était déjà connue des parties lors d'une précédente instance que la salariée avait engagée contre son employeur pour le paiement de commissions et le remboursement des frais de transport.

S'inscrivant dans le droit fil de l'ordonnancement juridique métropolitain et de la jurisprudence de la Cour de cassation, le Tribunal du travail de Papeete a décidé que le principe de l'unicité de l'instance devait être appliqué en Polynésie française, malgré l'absence de texte en la matière. Dans cette affaire, un salarié demandait, le 5 juillet 2000, une requalification par le juge de son acte de démission en licenciement injustifié. A l'appui de sa requête présentée, il prétendait avoir été contraint de démissionner sous la pression de pratiques discriminatoires à son encontre et notamment du fait que l'employeur avait refusé de lui verser une indemnité de sujétion pourtant accordée à d'autres salariés. Il indiquait qu'il avait contesté cette pratique devant le juge du travail et qu'il avait obtenu par jugement du 19 avril 1999, la condamnation définitive de son employeur au versement de ces indemnités.

Le juge du travail a déclaré sa requête irrecevable au motif que le principe de l'unicité de l'instance interdit au salarié de présenter une demande en justice après l'épuisement d'un précédent recours ayant pour origine le même contrat de travail. Le Tribunal du travail a estimé que «la règle de l'unicité de l'instance est considérée par la Cour de cassation comme une règle de principe» et si elle ne figure que dans la partie réglementaire du code du travail métropolitain, «elle l'est à titre de rappel de cette règle de principe». Poursuivant son raisonnement, le juge du travail a considéré que cette disposition doit être retenue pour les contentieux parce que «la particularité du contentieux du travail est de présenter à la juridiction chargée de l'examiner, composée de manière paritaire d'assesseurs salariés et d'assesseurs employeurs à raison de leurs connaissances des problèmes spécifiques des relations de travail, la globalité des éléments d'un litige se rapportant à un contrat de travail». Ce jugement fut confirmé par la Cour d'appel de Papeete le 15 novembre 2001.

Ces décisions sont intéressantes parce qu'elles ne s'inspirent pas de la démarche classique de raisonnement des juges polynésiens. En effet, ceux-ci respectent généralement le principe de la spécialité législative et la spécificité de l'ordonnement juridique polynésien en prenant soin de ne pas y introduire les textes métropolitains qui n'ont pas été expressément étendus sur le territoire de la Polynésie française. C'est ce que fait d'ailleurs la Cour d'appel de Papeete dans deux arrêts postérieurs en date du 28 novembre 2002 (*Tepuharii c/ Port autonome*) et du 19 décembre 2002 (*Colin c/ Territoire de la Polynésie française*). Revenant à l'orthodoxie juridique traditionnelle, la Cour d'appel opère un revirement total de sa propre jurisprudence en décidant que l'unicité de l'instance n'est pas une règle applicable en Polynésie française.

II L'INAPPLICABILITE DE LA RÈGLE DE L'UNICITÉ DE L'INSTANCE: LA PRÉSERVATION DE L'AUTONOMIE DU DROIT DU TRAVAIL POLYNÉSIEN

Le droit du travail en Polynésie française n'est pas régi par le code du travail métropolitain mais par le code du travail de l'outre-mer de 1952 puis par la loi du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et les délibérations de l'Assemblée de la Polynésie française.

Aucune de ces lois du travail n'a introduit la règle de l'unicité de l'instance. L'existence de cet ordonnancement juridique local a inspiré les solutions adoptées par la Cour d'appel de Papeete dans les deux arrêts du 28 novembre 2002 et du 19 décembre 2002 précités.

Dans le premier contentieux, un salarié avait obtenu le 6 mars 2000, un jugement du Tribunal du travail reconnaissant l'existence d'un contrat de travail entre lui et le Port autonome. Il introduisit par la suite un second procès contre cet employeur en paiement de salaires et d'indemnités de congés payés. Son employeur lui opposa, alors, le principe de l'unicité de l'instance et l'irrecevabilité de cette seconde demande. La Cour d'appel écarta ce moyen et rappela que «cette règle n'est pas applicable en Polynésie française» où existe une réglementation spécifique en matière sociale.

Cette solution fut reprise le 19 décembre 2002 (*Colin c/ Territoire*, précité). Un salarié avait obtenu par arrêt de la Cour d'appel de Papeete en date du 30 novembre 2000 une requalification de

son contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée et la condamnation de son employeur à lui payer une indemnité de préavis calculée sur son salaire de base. S'étant rendu compte de son erreur, le salarié introduisit une seconde instance pour demander la condamnation de son employeur au versement d'une «indemnité complémentaire compensatrice de préavis» prenant en considération d'autres éléments de salaire (avantages en nature et en espèces alloués en supplément). La Cour d'appel écarta, de manière peu convaincante, le moyen soulevé par l'employeur de l'autorité de la chose jugée et accueillit la demande du salarié en rappelant, une nouvelle fois, que la règle de l'unicité d l'instance n'existe pas en Polynésie française: Le premier code du travail issu de la loi du 15 décembre 1952 et les lois et réglementations qui lui ont succédé ont toujours ignoré cette mesure de procédure.

En se positionnant de la sorte, les juges ont décidé de ne pas se substituer au législateur. Il ne sera pas ajouté aux textes en vigueur des mesures prétorienne dont les effets sont au surplus désavantageux pour les salariés. En outre, ces deux décisions de la Cour d'appel sont conformes aux dispositions de la délibération récemment adoptée par l'Assemblée de la Polynésie française le 15 janvier 2004 (délibération n°2004-3 APF précitée) relative à la procédure devant les juridictions du travail.

L'étude des travaux préparatoires du texte de la délibération en Commission globale tripartite réunissant les partenaires sociaux et les représentants du Gouvernement de la Polynésie française révèlent que les autorités politiques polynésiennes ont refusé expressément d'introduire cette mesure de procédure en Polynésie française. Une lettre du Ministère du travail en réponse à la demande du Conseil des Employeurs qui souhaitait l'adoption de ce principe, a confirmé cette volonté de refus (voir «La lettre des Employeurs» du 19 décembre 2003).

Enfin et surtout, l'article 1 de la délibération du 15 janvier 2004 précitée indique clairement que «pour les points non précisés par la présente délibération, il y est suppléé par les règles du code de procédure civile de la Polynésie française». Or ce code adopté le 4 décembre 2001 par l'Assemblée de la Polynésie française (JOPF du 4/1/2002, n°1 NS) ne contient aucune règle d'unicité de l'instance.

Ces précisions devraient permettre d'éviter, à l'avenir, toute tentation d'introduire par la voie de l'interprétation prétorienne des dispositions proprement métropolitaines. La récente réforme des textes de la procédure préserve l'autonomie du droit polynésien par une meilleure protection des droits des salariés. On constatera que l'absence de la règle de l'unicité de l'instance depuis l'entrée en vigueur du code du travail de l'outre-mer de 1952 n'a pas provoqué les dysfonctionnements graves qu'avait redouté le législateur de l'article R 516-1 du code du travail métropolitain: La multiplication des contentieux, l'incohérence et la contrariété des décisions judiciaires. L'expérience polynésienne pourrait bien être à ce titre exemplaire.

