

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1970.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la création et à l'organisation des communes
dans le territoire de la Polynésie française,*

PRÉSENTÉE

Par M. Alfred POROI,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La nécessité de rapprocher l'Administration des administrés et celle d'associer les habitants de toute communauté ne sont plus aujourd'hui à démontrer. Les exigences de toute bonne administration et de toute démocratie sont particulièrement évidentes dans un territoire aussi vaste et composé d'autant de petites communautés de citoyens que celui de la Polynésie française.

Ce Territoire d'Outre-Mer, qui regroupe plus de quatre-vingts îles, étendu sur plus de 1.500 kilomètres est, sur le plan administratif, organisé en quatre communes et en plus de cent districts.

Ces districts apparaissent aujourd'hui insuffisants, et sont par là incapables de promouvoir un développement suffisamment harmonieux de la vie locale. Ils sont en effet non seulement isolés et séparés par de très grandes distances, mais encore de petite dimension et ne regroupant que très peu d'habitants puisque nombre d'entre eux sont peuplés de moins de 200 habitants. Et si ces districts sont administrés par un conseil et un chef de district élus, ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer un développement suffisant du cadre économique et social de nombreuses îles. Ils ne sont pas, en effet, dotés de la personnalité morale. Les travaux qu'ils désirent entreprendre doivent être financés sur les fonds du territoire.

C'est une des raisons essentielles pour lesquelles ces districts se dépeuplent rapidement au profit de quelques centres, et en particulier des trois communes existantes dans l'île de Tahiti — Papeete, Pirae, Faaa — qui regroupent déjà à elles seules près de 40 % de la population du territoire.

Il apparaît donc nécessaire de regrouper ces districts isolés et exigus en communes moins nombreuses, qui seraient formées autour des quelques centres les plus actifs, qui seraient dotées de la personnalité morale, qui disposeraient de ressources financières stables et qui, participant ainsi au développement que connaît aujourd'hui le territoire, fourniraient aux habitants des îles les plus éloignées un cadre de vie propre à les inciter à rester dans leurs îles.

Les deux premières communes, Papeete et Uturoa avaient été créées par des décrets de 1890 et 1945. Les deux autres l'ont été par des arrêtés gubernationaux de 1965 pris après avis de l'assemblée territoriale en application de l'article 58 du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957.

Il avait été envisagé en 1967 de créer sept autres communes, mais le projet n'a pu être mené à terme.

La présente proposition de loi vise à permettre l'indispensable communalisation du territoire de la Polynésie française.

Les communes envisagées ne détruiraient d'ailleurs pas les structures traditionnelles puisqu'elles seraient constituées à partir d'un ou de plusieurs districts et que ces districts seraient érigés en sections de communes élisant toutes des conseillers municipaux et ayant toutes à leur tête un adjoint au maire.

Afin de ne pas créer deux catégories de communes, celles qui existent déjà et celles qui seront créées en application de la présente proposition de loi, toutes seront soumises au régime actuellement en vigueur dans les quatre communes existantes, sous réserve de quelques adaptations — concernant notamment les sections de communes et les sessions du conseil municipal — rendues nécessaires par la géographie du territoire.

Pour le surplus, les communes seront soumises au même régime que les communes créées en Nouvelle-Calédonie et dépendances en application de la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969.

Ce régime prévoit notamment la consultation de l'Assemblée territoriale à maints égards et en particulier sur la création, sur la fusion, sur le domaine des communes. Il assure aussi à celles-ci des ressources accrues régulières et équitablement réparties grâce aux versements effectués par un fonds intercommunal de péréquation qui sera alimenté par une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget territorial, et par d'éventuelles subventions du territoire. Les communes pourront en outre recevoir des subventions de l'Etat, provenant de la section générale du Fonds d'investissement pour le développement économique et social. Elles recevront enfin une aide indirecte grâce au renforcement des moyens mis à la disposition des chefs de circonscription qui pourront ainsi aider à la mise en place des structures et à l'animation de la vie communale.

La réforme qui a créé des communes en Nouvelle-Calédonie donnant aujourd'hui d'excellents résultats, l'élu de la Polynésie française ne peut que souhaiter voir les citoyens de ce territoire bénéficier d'une réforme inspirée du même esprit.

En conséquence, nous vous demandons d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les communes de la Polynésie française sont créées par décret en Conseil d'Etat, après consultation de l'Assemblée territoriale.

Art. 2.

Les communes créées en application de l'article premier sont formées à partir d'un ou de plusieurs districts.

Lorsqu'une commune est composée de plusieurs districts, ceux-ci sont transformés en sections de commune. L'organisation et le fonctionnement de ces sections sont déterminés par décret.

Art. 3.

Les modifications des limites territoriales des communes et le transfert de leur chef-lieu sont prononcés, après avis du Conseil de gouvernement et après consultation des conseils municipaux intéressés, par arrêté du Gouverneur, en cas d'accord de ces assemblées, par arrêté du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer, après consultation de l'Assemblée territoriale, au cas contraire.

Art. 4.

La fusion de deux ou plusieurs sections de communes ou de deux ou plusieurs communes est prononcée après avis du Conseil de gouvernement et après consultation du ou des conseils municipaux intéressés par arrêté du Gouverneur en cas d'accord de ces assemblées, par arrêté du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer après consultation de l'Assemblée territoriale, au cas contraire.

Art. 5.

Le domaine des communes de la Polynésie française est déterminé, après consultation de l'Assemblée territoriale, par des décrets qui attribuent à chacune d'entre elles une partie du domaine du territoire, tel qu'il a été défini en application de l'article 40 (5°) du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957.

Art. 6.

Le budget municipal se divise en section ordinaire et en section extraordinaire, tant en recettes qu'en dépenses.

Art. 7.

Les recettes de la section ordinaire du budget communal se composent :

1° Du revenu de tous les biens communaux dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Du produit des centimes additionnels votés par le conseil municipal dans la limite du maximum fixé par arrêté du Gouverneur après avis du Conseil de gouvernement ;

3° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires et marchés, abattoirs ;

4° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;

5° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ;

6° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions de cimetières ;

7° Du produit des services des diverses régies ou concessions municipales ;

8° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;

9° De la portion que les lois et règlements en vigueur accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux ;

10° Du produit des prestations en nature ;

11° Des versements du fonds intercommunal de péréquation dans les conditions prévues à l'article 9 ci-dessous ;

12° Généralement, du produit des contributions, taxes, droits et de toutes les ressources annuelles et permanentes.

Art. 8.

Les recettes de la section extraordinaire du budget communal se composent :

1° Des versements du fonds intercommunal de péréquation visé à l'article 9 ci-dessous.

2° Du produit des emprunts ;

3° Des subventions d'équipement de l'Etat provenant notamment de la section générale du fonds d'investissement pour le développement économique et social (F. I. D. E. S.) ;

4° Des dons et legs ;

5° Du produit des biens communaux aliénés ;

6° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

7° De toutes autres recettes accidentelles ou temporaires.

Les communes ont la faculté de verser à la section extraordinaire de leur budget tout ou partie de l'excédent éventuel de leurs recettes ordinaires.

Art. 9.

Un fonds intercommunal de péréquation reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget territorial, y compris l'octroi de mer qui prend le caractère d'une recette territoriale.

Cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 25 p. 100 des dites ressources, est, compte tenu des charges respectives du territoire et des communes, fixée par décret après consultation de l'Assemblée territoriale et avis du Gouverneur et sur proposition du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer.

Le fonds intercommunal de péréquation reçoit en outre toutes subventions allouées aux communes par le territoire.

Le fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité comprenant des représentants des communes, de l'Assemblée territoriale et de l'Etat. Ce comité répartit les ressources du fonds entre les communes, pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part compte tenu de leurs charges.

Un décret déterminera les modalités d'application du présent article et notamment la procédure de désignation des membres du comité visé à l'alinéa précédent, ainsi que les conditions dans lesquelles les ressources seront réparties entre la section ordinaire et la section extraordinaire du budget communal.

Art. 10.

La création de syndicats de communes est soumise aux dispositions des articles 141 à 143 du Code de l'administration communale, le Gouverneur étant substitué au Préfet pour l'application de ces dispositions. L'organisation et le fonctionnement des syndicats de communes sont soumis aux dispositions des articles 144 à 151 du Code de l'administration communale.

Art. 11.

Le nombre des conseillers municipaux à élire dans chaque commune est fixé conformément à l'article 16 du Code de l'administration communale.

Lorsqu'en application de l'article 2 de la présente loi une commune est composée de plusieurs sections, chaque section de commune forme une section électorale qui élit un nombre de conseillers proportionnel au chiffre des électeurs inscrits et constaté par arrêté du Gouverneur avant la convocation des électeurs.

Néanmoins, aucune section de moins de 200 habitants ne peut avoir moins d'un conseiller à élire ; aucune section de 200 habitants et plus ne peut avoir moins de deux conseillers à élire.

Art. 12.

Les conseils municipaux peuvent être dissous par décret motivé rendu en Conseil des ministres.

En cas d'urgence, ils peuvent être provisoirement suspendus par arrêté motivé du Gouverneur qui doit rendre compte immédiatement au ministre chargé des territoires d'outre-mer. La durée de la suspension ne peut excéder deux mois.

En cas de dissolution d'un conseil municipal, ou de démission de tous ses membres en exercice ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres ou lorsque aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale composée de trois membres en remplit les fonctions. Cette délégation spéciale est nommée par arrêté du Gouverneur dans les quinze jours qui suivent la dissolution, l'acceptation de la démission ou l'annulation définitive.

La délégation spéciale élit son président et son vice-président. Ses pouvoirs sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente.

En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal ni recevoir les comptes du maire ou du receveur ni modifier le personnel.

Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous ou que, par application des dispositions des alinéas 3 et 4 ci-dessus, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission, à moins que l'on ne se trouve dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

Art. 13.

Le maire et les adjoints sont élus conformément à l'article 58 du Code de l'administration communale. Le nombre des adjoints à élire dans chaque commune est celui fixé par l'article 53 dudit code.

Toutefois dans les communes qui sont, en application de l'article 2 de la présente loi, composées de plusieurs sections il y a un adjoint par section. Lorsqu'une section n'élit qu'un conseiller municipal, celui-ci est de droit adjoint de la section. Dans le cas contraire, l'adjoint est élu par et parmi les conseillers municipaux de la section dans les conditions fixées par les alinéas 2 et 3 de l'article 58 du code de l'administration communale.

Les adjoints visés à l'alinéa précédent sont, dans leurs sections respectives, chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements de police ainsi que de la conservation du domaine public. Ils remplissent les fonctions d'officier d'état civil et de police judiciaire. Ils peuvent recevoir d'autres attributions.

Art. 14.

Les conseils municipaux se réunissent conformément aux dispositions de l'article 22 du Code de l'administration communale.

Toutefois, dans les communes dont les sections sont dispersées sur plusieurs îles, le conseil municipal s'assemble en session ordinaire au moins une fois par an. Cette session peut durer vingt jours. Le conseil municipal peut aussi se réunir en session extraordinaire.

La convocation peut se faire par voie télégraphique ou par voie de publication radiophonique quinze jours au moins avant la réunion s'il s'agit de la session ordinaire et huit jours s'il s'agit d'une session extraordinaire.

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice représentant au moins la moitié des sections de la commune assistent à la réunion.

Si, après la première convocation, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, une nouvelle convocation est faite par les mêmes moyens et le conseil municipal se réunit huit jours après cette convocation. A cette seconde réunion, la délibération est valable quel que soit le nombre des membres.

Les copies des délibérations du conseil municipal sont adressées au Gouverneur dans un délai de quinze jours.

Art. 15.

Le conseil municipal peut voter au maire et aux adjoints, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités pour frais de représentation et, le cas échéant, de déplacement, dans les limites fixées par arrêté du Gouverneur.

Dans les communes visées à l'article 14, les conseillers municipaux peuvent en outre, lors des sessions du conseil municipal, recevoir des indemnités de déplacement dans les limites fixées par arrêté du Gouverneur.

Art. 16.

Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du Gouverneur pour un temps qui n'excédera pas trois mois.

Ils peuvent être révoqués par décret suivant la même procédure.

Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être motivés. Le recours contentieux exercé contre eux est jugé comme une affaire urgente et sans frais : il est dispensé du timbre et du ministère d'un avocat.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Art. 17.

Les subdivisions administratives du territoire de la Polynésie française sont créées par un décret en Conseil d'Etat qui en fixe le chef-lieu.

Art. 18.

La tutelle des délibérations du conseil municipal et des actes du maire est exercée par le Gouverneur de la Polynésie française sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires.

Le Gouverneur peut déléguer ses fonctions aux chefs des subdivisions administratives.

Art. 19.

Lorsqu'il y a lieu de consulter l'Assemblée territoriale, si elle n'a pas donné son avis dans les deux mois suivant la demande formulée par le Gouverneur, cet avis est réputé avoir été donné.

Lorsque l'Assemblée territoriale n'est pas en session ordinaire ou extraordinaire, la Commission permanente est habilitée à délibérer à sa place dans les matières et les conditions visées à l'alinéa précédent.

Art. 20.

Sont applicables à la Polynésie française les articles L. 1^{er} à L. 3, L. 5 à L. 8, L. 44 à L. 52, L. 52-1, L. 53 à L. 57, L. 57-1, L. 58 à L. 60 (alinéas 1^{er} à 4), L. 61 à L. 66, L. 67, L. 69, L. 71 à L. 78, L. 86 à L. 90, L. 90-1, L. 91 à L. 111, L. 113 à L. 117, L. 225, L. 227 à L. 230, L. 232, L. 238, L. 247 à L. 253 et L. 256 à L. 259 du Code électoral.

Art. 21.

Pour tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi le régime des communes de la Polynésie française est celui en vigueur dans les communes actuellement existantes.

Art. 22.

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, et notamment :

- en tant qu'ils ont été rendus applicables à la Polynésie française par l'article 2 modifié du décret du 20 mai 1890 instituant dans les Etablissements français de l'Océanie une commune ayant pour chef-lieu Papeete, les articles 16, 1^{er} alinéa, 47, 48, 78 et 79 du décret modifié du 8 mars 1879 ;
- en tant qu'ils ont été étendus à la Polynésie française par le décret du 20 mai 1890 rendant applicables aux Etablissements français de l'Océanie diverses dispositions de la loi municipale du 5 avril 1884, les articles 2 à 6, 10, 14 (deux premiers et dernier alinéas), 15, 16, 20, 24, 28, 30 (à l'exception de la dernière phrase), 31, 32, 35, 37 (alinéas 1^{er} et 3), 38 (alinéa 1^{er}), 40 (alinéas 1^{er}, 7 et 8), 41 à 45, 74 (dernière phrase), 76 et 86 de la loi municipale modifiée du 5 avril 1884 ;
- les articles 49 (§§ *d* et *e*), 57 et 58 (alinéa 1^{er}) du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957 portant institution d'un Conseil de gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française ;
- et l'article 21 (§§ *g* et *h*) de l'ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 relative au Conseil de gouvernement et à l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.

Art. 23.

Les conseils municipaux des communes, créés en application de l'article premier de la présente loi, seront élus pour la première fois lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.