



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi

portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française

NOR : MOMX1828735L/Bleue-1

7 décembre 2018

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	5
Article 1 : communautés de communes	6
Articles 2 et 3 : syndicats mixtes ouverts	12

INTRODUCTION GENERALE

Fruit d'un important travail de concertation avec les élus de Polynésie française, le projet de loi organique de réforme statutaire de la Polynésie française a été élaboré par le ministère des outre-mer en lien avec le gouvernement de la Polynésie française.

La Polynésie française est une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Le constituant a distingué, au sein de cette catégorie des collectivités d'outre-mer, celles disposant de l'autonomie. La Polynésie française relève de cette sous-catégorie, et dispose de larges compétences.

Après la définition des grands équilibres institutionnels opérée dans les précédentes réformes statutaires (notamment dans les lois organiques n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française et n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française), le projet de loi organique vise essentiellement à clarifier et actualiser les différents articles du statut qui le nécessitent.

L'objet du présent projet de loi est donc de compléter le projet de loi organique institutionnel, tant par des dispositions d'application des articles organiques, que par des dispositions institutionnelles qui concernent les communes ou leurs groupements, dont le régime juridique et institutionnel relève de la loi ordinaire.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Communautés de communes	Assemblée de la Polynésie française	Conseil national d'évaluation des normes
2	Syndicats mixtes ouverts	Assemblée de la Polynésie française	Conseil national d'évaluation des normes
3	Syndicats mixtes ouverts	Assemblée de la Polynésie française	Conseil national d'évaluation des normes

Article 1 : communautés de communes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La communauté de communes représente le niveau de base de l'intercommunalité de projet, "*projet commun de développement et d'aménagement de l'espace*" selon les dispositions de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Sous réserve des orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale, il n'existe pas de condition de population.

1.1.1. Dispositions de droit commun sur les communautés de communes

Selon le droit commun établi par le CGCT, les compétences des communautés de communes comportent un bloc « obligatoire », un bloc optionnel et un bloc facultatif.

- a) Le bloc obligatoire comprend les compétences que la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres conformément au I. de l'article L5214-16 CGCT. Ces compétences relèvent des groupes suivants :
 - Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
 - Actions de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
 - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
 - Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

- b) Le bloc optionnel comprend au moins trois compétences choisies parmi les groupes suivants pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire conformément au II de l'article L 5214-16 CGCT :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- Certaines opérations de politique de la ville¹ ;
- Création, aménagement et entretien de la voirie communautaire ;
- Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- Action sociale d'intérêt communautaire ;
- Assainissement des eaux usées ;
- Eau ;
- Maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes.

c) Le bloc facultatif comprend les compétences communales que la communauté de communes peut choisir- en outre - de mettre en commun dans ses dispositions institutionnelles.

Les compétences transférées au titre des compétences obligatoires ou optionnelles doivent correspondre aux groupes énumérés par la loi, d'où l'impossibilité de ne prendre qu'une partie des compétences d'un groupes ou de panacher ; par exemple, impossibilité de rattacher le logement à l'aménagement de l'espace.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que les transferts de compétences « eau » et « assainissement » vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération seront obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2020. Cette évolution n'est pas applicable en Polynésie-française, où les compétences « eau » et « assainissement » restent des compétences optionnelles.

1.1.2. Adaptations en Polynésie française

Les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, dont l'économie générale vient d'être présentée, font l'objet de plusieurs adaptations à la situation particulière de la Polynésie française, prévues par l'article L 5842-22 du même code.

Ainsi, les VI et VII de l'article L 5214-16, qui traitent respectivement de l'exercice du droit de préemption urbain par la communauté de communes et de la possibilité d'une délégation de compétence par voie conventionnelle par le département en matière d'action sociale, ne s'appliquent pas.

L'article L 5214-16 s'applique « *sous réserve des compétences de la Polynésie française* », mais aussi dans le respect des compétences que le pays peut transférer aux communes par une

¹ élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville

loi du pays en matière d'aides et interventions économiques, d'aide sociale, d'urbanisme ou de culture et patrimoine local en vertu du II de l'article 43 du statut organique.

La mention du schéma de cohérence territoriale ou du schéma de secteur est supprimée.

La référence aux schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie est remplacée par la référence au soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie et traitement des déchets.

La référence à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, s'agissant des centres communaux d'action sociale, est supprimée, ce code n'étant pas applicable.

Un groupe de compétence optionnelle est ajouté en matière de production et de distribution d'eau potable.

Pour les communautés de communes dont le territoire est dispersé sur plusieurs îles, deux compétences optionnelles sont ajoutées à la liste : 8° Le transport entre les îles et 9° L'assistance à maîtrise d'ouvrage.

1.1.3. La difficulté à traiter

La Polynésie française compte 48 communes regroupées en 10 structures intercommunales. L'ensemble du territoire est ainsi couvert par au moins une des structures intercommunales.

Toutefois, la Polynésie française ne compte que deux communautés de communes : la communauté de communes de Hava'i et la communauté de communes des Marquises.

Le développement de cette forme d'intercommunalité est en particulier freiné par le mode de ventilation des compétences dévolues respectivement aux communes et au Pays. Ce point a été soulevé par l'ensemble des acteurs intéressés dans le cadre des Assises des Outre-mer qui se sont déroulées d'octobre 2017 à avril 2018. L'article L. 5214-16 du CGCT adapté à la Polynésie française prévoit actuellement que la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant notamment de l'« *aménagement de l'espace* » et du « *développement économique* ». L'exercice de ces compétences est obligatoire.

Or les compétences « *aménagement de l'espace* » et « *développement économique* » relèvent du ressort du territoire de la Polynésie française. Les communes ne sauraient donc transférer une compétence dont elles ne disposent pas. Pourtant, elles présentent un caractère obligatoire pour la création de la communauté de communes.

Il y a donc une incohérence entre le bloc des compétences obligatoires et les compétences effectives attribuées aux communes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Si le statut du pays relève de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution, les règles applicables aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale relèvent de la loi ordinaire.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour qu'elle puisse être légalement constituée, la communauté de communes doit comprendre des compétences obligatoires et des compétences facultatives. Pour assouplir ces conditions et permettre le développement de telles structures de coopération en Polynésie française, il convient de modifier, par une loi ordinaire, l'article L. 5842-22 du CGCT.

Il s'agira ainsi de remettre en cohérence le dispositif, entre la liste des compétences communales d'un côté, et la liste des compétences obligatoires des communautés de communes, de l'autre.

Par ailleurs, afin d'intégrer les évolutions apportées par la loi NOTRe à l'article L. 5214-16 du CGCT, et le rattachement des compétences « eau » et « assainissement » aux compétences obligatoires en droit commun à partir du 1^{er} janvier 2020, il paraît préférable de rendre applicables les modifications apportées à l'article L. 5842-22 du CGCT à compter du 1^{er} janvier 2020.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

- Suppression complète de la notion de bloc de compétences obligatoires pour les communautés de communes en Polynésie ;
- Transfert général des compétences du pays en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique aux communes : cette option n'est pas souhaitée par les acteurs en Polynésie alors que ces enjeux concernent aussi directement l'ensemble du territoire.

3.2. OPTION RETENUE

En lien avec le nouveau II de l'article 43 de la loi organique de 2004 que propose le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, la disposition envisagée prévoit que lorsque la compétence en matière de développement économique, d'aides et d'interventions économiques ou la compétence en matière

d'urbanisme et d'aménagement de l'espace ou les deux compétences ont été transférées par une loi de pays, via les communes, aux communautés de communes, ces dernières exercent de plein droit celles-ci au lieu et place des communes membres. Les modifications proposées résultent des propositions formulées dans le rapport de synthèse établi par le comité local d'orientation des Assises de l'Outre-Mer.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 5842-22 du CGCT relatif à la communauté de communes de la Polynésie française est modifié par la redéfinition des compétences obligatoires et optionnelles de la communauté de communes. L'adaptation n'a pas d'incidence sur le régime général des communautés de communes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La mutualisation des moyens et des charges au sein de la communauté de communes devrait permettre de réaliser des économies d'échelle qu'il n'est pas possible de mesurer actuellement.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Une synergie entre les actions des intercommunalités et du pays pourrait s'établir sur les compétences en matière de développement économique, les aides et interventions économiques ou en matière d'urbanisme et aménagement de l'espace, voire les deux ensembles à la fois.

Les services des communautés de communes qui seraient créées à partir de ce cadre devraient assurer des missions prises en charge actuellement soit par les personnels communaux, soit par les services administratifs du pays. Une mutualisation conduirait alors à des économies d'échelle, qui sont impossibles à chiffrer dès lors que l'on ne peut déterminer à l'avance combien de communautés de communes seront créées et sur quels champs de compétences.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'assemblée de la Polynésie française a été consultée, le 25 octobre 2018, conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution et de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, et a émis un avis le 15 novembre 2018².

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté le 8 novembre 2018 et a rendu un avis favorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure entrera en vigueur, sur le territoire de la Polynésie française, à compter du 1^{er} janvier 2020.

² Avis n° 2018-14 A/APF du 15 novembre 2018 sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

Articles 2 et 3 : syndicats mixtes ouverts

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les syndicats mixtes sont des établissements publics de coopération locale, mais pas des établissements de coopération intercommunale (EPCI) car ils n'associent pas exclusivement des communes.

Un syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un syndicat mixte ne peut adhérer à un autre syndicat mixte que dans des cas limitativement prévus par la loi.

Les syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du CGCT) associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public conformément aux dispositions de l'article L. 5721-2 du CGCT.

Leur création n'est possible qu'à l'unanimité et leur composition variable selon les cas. Il est possible d'associer des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (toutes catégories), des communes, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture, des chambres de métiers et d'autres établissements publics.

L'objet des syndicats mixtes ouverts est la réalisation d'œuvres ou services présentant une utilité pour chacune de ses personnes morales.

S'agissant du fonctionnement, il existe peu de dispositions sur les syndicats mixtes ouverts dans le CGCT, d'où l'importance des statuts, qui doivent être élaborés en fonction des attentes des différents contributeurs et des finalités poursuivies.

Quelques précisions ont toutefois été apportées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité :

- le choix des délégués des communes ou des syndicats au comité des syndicats mixtes peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués des EPCI à fiscalité propre sont soit des membres du conseil de l'EPCI, soit des conseillers municipaux de ses communes membres ;
- la répartition des sièges au sein du comité des syndicats mixtes ouverts est fixée par les statuts ;

- les présidents des syndicats mixtes sont élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau ;
- les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical, en l'absence de dispositions spécifiques dans les statuts.

Actuellement, seules des dispositions de la loi ordinaire déterminent les modalités de participation de la Polynésie française et des communes au sein de ce type d'établissement public territorial, à savoir l'article L.5721-3 du CGCT.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans sa décision n° 2014-2 LOM du 26 juin 2014, le Conseil constitutionnel a affirmé que les dispositions organisant l'exercice des compétences de la collectivité de Polynésie française avec les communes dans le cadre d'un syndicat mixte relèvent de la loi organique.

Le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française vise à intégrer un nouvel article 55-1 dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française afin de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel.

La disposition envisagée dans le présent projet de loi se rapporte donc au projet d'article 55-1 de la loi organique de 2004. Elle est nécessaire pour actualiser le CGCT.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette disposition tire les conséquences de la création d'un article 55-1 dans la loi organique de 2004 relatif aux syndicats mixtes ouverts permettant ainsi à la Polynésie française de participer avec les communes à de tels syndicats.

3. DISPOSITIF RETENU

Il s'agit d'une disposition de cohérence entre le statut organique et les dispositions législatives ordinaires du CGCT applicables aux syndicats mixtes.

Dès lors que la loi organique permet à la collectivité polynésienne, ses communes, ses établissements publics, ses EPCI et la chambre de commerce, d'industrie, de services et des métiers de créer des syndicats mixtes ouverts, il convient de toiler et d'actualiser le CGCT pour les articles concernés de la Polynésie française.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L.5843-2 et L. 5843-3 du code général des collectivités territoriales sont modifiés.

D'une part, l'article L.5843-2 adapte les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des syndicats mixtes pour la Polynésie française. Il convient donc de réécrire cet article en prenant en compte les évolutions apportées par le nouvel article 55-1 de la loi organique. Ainsi la disposition envisagée rend applicable et adapte à la Polynésie française les dispositions du chapitre I du titre II du livre VII de la cinquième partie du CGCT (articles L5721-1 à L5721-9).

D'autre part, l'article L.5843-3 concerne le contrôle de légalité, le contrôle budgétaire et le jugement des comptes de la Polynésie française. Cet article est abrogé en considération des évolutions apportées par le nouvel article 55-1 de la loi organique.

Afin de bien distinguer ces évolutions, les modifications apportées respectivement aux articles L.5843-2 et L.5843-3 sont reprises dans deux articles distincts au sein du présent projet de loi.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

La mutualisation des moyens et des charges au sein du syndicat mixte ouvert devrait permettre de réaliser des économies d'échelle.

La participation des chambres consulaires dans un syndicat mixte sera possible.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le syndicat mixte ouvert devrait permettre de mettre en commun certains moyens ou de mutualiser des fonctions d'intérêt commun et d'alléger d'autant la charge sur les services de la Polynésie française, des communes, des EPCI, des chambres consulaires ou encore des établissements publics.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'assemblée de la Polynésie française a été consultée, le 25 octobre 2018, conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution et de l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, et a émis un avis le 15 novembre 2018.

Le Conseil national d'évaluation des normes a été consulté le 8 novembre 2018 et a rendu un avis favorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

Cette mesure entrera en vigueur, sur le territoire de la Polynésie française, le dixième jour qui suivra la publication de la présente loi.