



Commentaire

Décisions n° 2019-783 DC et n° 2019-784 DC du 27 juin 2019

Loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française

Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française

Le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, déposé en même temps que le texte organique, ont été adoptés, après accord de la commission mixte paritaire, par le Sénat le 22 mai 2019 et par l'Assemblée nationale le lendemain.

En application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi organique par le Premier ministre le 27 mai 2019.

Par sa décision n° 2019-783 DC du 27 juin 2019 sur cette loi organique, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution le deuxième alinéa de son article 10 transférant à la Polynésie française la compétence pour réglementer les conditions particulières d'exercice de la profession d'avocat pour l'assistance et la représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en matière foncière. Il a par ailleurs déclassé, comme ne relevant pas de la loi organique, l'article premier, relatif à la reconnaissance par la République de la mise à contribution de la Polynésie française pour la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et la défense de la Nation, ainsi que le troisième alinéa de cet article 10, relatif à l'emploi, par la Polynésie française, d'avocats en qualité de salariés. Il a déclaré les autres dispositions de cette loi organique conformes à la Constitution¹.

¹ En outre, il convient de noter que, alors que certaines des dispositions organiques de la loi déferée procédaient à des renvois à des dispositions législatives ordinaires, le Conseil constitutionnel n'a pas cru nécessaire de relever explicitement la « cristallisation » ainsi opérée par de tels renvois. En effet, il appartient au juge ordinaire, chargé d'appliquer ces dispositions organiques, de tenir compte de cette cristallisation, y compris en l'absence de mention explicite en ce sens du juge constitutionnel lors du contrôle de ces dispositions. Rappelons, en ce sens, que lorsqu'une loi organique se réfère à des dispositions de loi ordinaire, cette référence s'entend dans la rédaction de ces dispositions en vigueur (voir par exemple, récemment, les décisions n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015, *Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy*, cons. 12 et n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, *Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*, paragr. 61) ou dans leur rédaction résultant de la loi adoptée définitivement par le Parlement (lorsque la loi ordinaire et la loi organique sont discutées concomitamment : voir notamment la décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, *Loi organique relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux*, cons. 4 et 27) à la

Le Premier ministre a également saisi, le 27 mai 2019, le Conseil constitutionnel de la loi ordinaire, sans formuler aucun grief. En pareil cas, l'office du juge constitutionnel se limite à l'examen de la régularité de la procédure d'adoption de la loi déferée et, le cas échéant, des motifs d'inconstitutionnalité ressortant des travaux parlementaires ou qu'il y aurait lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office².

Faisant application de cette jurisprudence, par sa décision n° 2019-784 DC du même jour sur la loi ordinaire, le Conseil constitutionnel a censuré d'office, comme « cavaliers législatifs », les articles 6 et 10 à 16 de cette loi, ainsi que, pour méconnaissance des règles relatives aux prélèvements sur recettes fixées par l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'article premier de la loi ordinaire.

Le présent commentaire s'attache, pour la loi organique, au déclassement de son article 1^{er} et, pour la loi ordinaire, à la censure de son article 1^{er} et des cavaliers législatifs.

M. Jacques MÉZARD a estimé devoir s'abstenir de siéger pour ces deux décisions.

I. – Reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation (article 1^{er} de la loi organique)

A. – Présentation des dispositions

L'article 1^{er} de la loi organique déferée insérait au sein de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française deux articles 6-1 et 6-2. Selon le premier alinéa de l'article 6-1 : « *La République reconnaît la mise à contribution de la Polynésie française pour la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et la défense de la Nation* ». Son deuxième alinéa prévoit que sont fixées par la loi les conditions d'indemnisation des personnes souffrant de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements dus aux essais nucléaires français. Ses troisième et quatrième alinéas indiquent que l'État assure l'entretien et la surveillance des sites polynésiens sur lesquels ont eu lieu ces essais et qu'il accompagne la reconversion

date de l'adoption définitive de la loi organique. Cette cristallisation dans le temps des dispositions ordinaires auxquelles il est renvoyé empêche que leurs éventuelles modifications ultérieures puissent, au mépris de la hiérarchie des normes, changer la portée de la règle fixée par le législateur organique.

² Voir le commentaire des décisions n°s 2016-729 DC et 2016-730 DC du 21 avril 2016, *Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle et Loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections*, p. 13-14.

économique et structurelle de la Polynésie française après la cessation de ces essais. L'article 6-2 prévoit pour sa part que l'État informe chaque année l'assemblée de la Polynésie française de ces actions.

Ces dispositions visaient d'abord à inscrire dans la loi organique statutaire de la Polynésie française l'expression de la reconnaissance de la République envers la Polynésie française à raison des expérimentations nucléaires qui y ont eu lieu de 1966 à 1996. Selon les travaux parlementaires, il s'agissait ainsi, d'une part, de faire *« suite aux déclarations du Président de la République, M. François Hollande, à Papeete le 22 février 2016, et à l'accord de l'Élysée du 17 mars 2017 formalisant cet engagement »* et, d'autre part, d'inscrire dans cette loi *« les principes d'indemnisation des personnes souffrant de maladies radio-induites dues aux essais nucléaires français, de surveillance des sites des atolls de Mururoa et Fangataufa, et d'accompagnement de la reconversion de l'économie polynésienne par l'État »*³.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait relevé que *« ces dispositions sont largement dépourvues de portée normative et, en tout état de cause, que plusieurs des "principes" qu'elles énoncent sont redondants sur le plan juridique, dès lors notamment que le législateur ordinaire a d'ores et déjà défini les conditions de reconnaissance et d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010) et que l'article L. 1333-15 du code de la défense prévoit que "les anciens sites d'expérimentations nucléaires du Pacifique" relèvent du régime des installations et activités intéressant la défense nationale »*. Par ailleurs, le Conseil d'État avait relevé *« qu'elles [ces dispositions] ne se rattachent, même indirectement, à aucune des différentes catégories de règles ou de mesures énumérées par l'article 74 de la Constitution. Elles ne présentent donc pas, en tout état de cause, un caractère organique »*⁴.

Les questions de la normativité et du caractère organique de ces dispositions avaient également été évoquées lors des débats parlementaires.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la loi organique au nom de la commission des lois du Sénat, avait ainsi relevé que *« ces dispositions n'ont qu'une faible portée normative »* et qu'elles *« ne se rattachent pas [...] aux catégories de règles dont la définition est renvoyée à la loi organique à l'article 74 de la Constitution »* mais avait conclu ainsi : *« Néanmoins, aux yeux de votre rapporteur, il n'est pas illégitime que la loi organique qui fixe le statut d'une collectivité d'outre-mer et, à ce titre, établit les fondements et modalités de son intégration à la République, comporte une telle déclaration de principes, de portée essentiellement*

³ Rapport n° 1820 et 1821 (Assemblée nationale – XV^e législature) fait au nom de la commission des lois par M. Guillaume Vuilletet, déposé le 28 mars 2019, p. 31

⁴ Avis du Conseil d'État du 29 novembre 2018 n° 396068, point 5.

symbolique »⁵. Dans le même sens, le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale avait fait valoir qu'« *il est légitime que la loi organique statutaire fasse état de cette réalité historique et de ses conséquences contemporaines, qui ont une portée tout à fait concrète en termes d'indemnisation* »⁶.

B. – Analyse de constitutionnalité

La loi organique examinée était prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution. Celui-ci, dans sa rédaction issue de la révision de 2003, prévoit :

« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ; / - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ; / - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ; / - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles : / - le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ; / - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ; / - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ; / - la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect

⁵ Rapport n° 292 (Sénat – 2018-2019) fait au nom de la commission des lois par M. Mathieu Darnaud, déposé le 6 février 2019, p. 37.

⁶ Rapport précité, p. 32.

des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante ».

Des termes de l'article 74 qui viennent d'être cités, le Conseil constitutionnel a déduit dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 qu'« *ont un caractère organique les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables en Polynésie française, les compétences de cette collectivité, les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de ses institutions propres, le régime électoral de son assemblée délibérante, les conditions de consultation de ses institutions sur les projets et propositions de loi, projets d'ordonnance ou de décrets comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans des matières relevant de sa compétence, le contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'État sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante, les conditions dans lesquelles celle-ci peut modifier une loi intervenue postérieurement à l'entrée en vigueur du statut d'autonomie de la Polynésie française dans un domaine de la compétence de celle-ci, les mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population dans le domaine de l'emploi, de l'exercice des professions et de la protection du patrimoine foncier, enfin, les conditions dans lesquelles la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice de compétences conservées par ce dernier ; [...] qu'ont également un caractère organique les matières indissociables de celles mentionnées ci-dessus et notamment, s'agissant du fonctionnement des institutions de la Polynésie française, les règles fixant le régime de leurs actes et les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle de l'État sur ces institutions ; [...] que les autres modalités de l'organisation particulière de la Polynésie française sont, en vertu du douzième alinéa de l'article 74 de la Constitution, étrangères au domaine de la loi organique* »⁷.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, compte tenu de sa jurisprudence précitée, jugé que les dispositions contestées ne relevaient d'aucune des matières que l'article 74 de la Constitution a placées dans le champ de la loi organique ni d'une matière qui en serait indissociable (paragr. 3).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi le raisonnement du Gouvernement selon lequel la compétence du législateur organique pour édicter de telles dispositions découlait du premier alinéa de l'article 74 de la Constitution,

⁷ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 10 à 12.

lequel article permettrait au législateur organique d'expliciter ce que sont les intérêts propres que le statut de la collectivité d'outre-mer doit comporter.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 1^{er} de la loi organique avait valeur de loi ordinaire.

Une fois ce déclassement effectué, il convenait de déterminer le contrôle auquel ces dispositions devaient être soumises. Habituellement, le Conseil constitutionnel examine la constitutionnalité des dispositions figurant dans une loi organique, alors même qu'il les déclassé⁸. Toutefois, dès lors qu'une disposition ne revêt pas un caractère organique, puisqu'elle a été déclassée, ni l'article 46 ni l'article 61 n'imposent que celle-ci soit déclarée conforme à la Constitution avant sa promulgation. Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'il ne lui revenait pas, dans une telle hypothèse, de se livrer au contrôle de la conformité à la Constitution de la disposition déclassée.

Il n'a pas non plus estimé qu'il lui appartenait de se livrer au contrôle auquel il a déjà procédé en cas de « *saisine blanche* » à l'encontre d'une loi ordinaire. Ainsi, dans sa décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011⁹, après avoir relevé que la saisine des parlementaires ne formulait aucun grief et que, au demeurant, aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressortait des travaux parlementaires, le Conseil constitutionnel en avait conclu qu'il n'y avait pas lieu pour lui d'examiner la loi déférée d'office. Il en a fait de même dans sa décision n° 2016-730 DC du 21 avril 2016. Toutefois, en l'espèce, le Conseil constitutionnel a estimé que, dès lors que la saisine concernant les dispositions déclassées ne résultait ni d'une exigence constitutionnelle ni d'une volonté spécifique des saisissants (la soumission de la disposition au juge constitutionnel n'étant que la conséquence de son intégration fautive dans la loi organique), il n'y avait en tout état de cause pas lieu de suivre cette logique.

Le Conseil constitutionnel n'a donc pas examiné la constitutionnalité des dispositions de l'article 1^{er}, et plus particulièrement leur caractère normatif. C'est pourquoi le dispositif de la décision précise dans son article 3 que seules les dispositions de la loi organique « *qui ont le caractère organique* » sont conformes à la Constitution¹⁰.

⁸ Voir par exemple décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 14 ; décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, cons. 41 ; ou, s'agissant d'une loi organique relative à la Polynésie française, décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*, cons. 23.

⁹ Décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*, cons. 3.

¹⁰ Le Conseil constitutionnel a suivi la même logique s'agissant du troisième alinéa de l'article 10 de la loi organique déférée (paragr. 6).

II. – Institution d'un prélèvement sur recettes au profit de la Polynésie française (article 1^{er} de la loi ordinaire)

A. – Présentation des dispositions

Introduit au Sénat, en première lecture, par un amendement de Mme Lana Tetuanui, sous-amendé par M. Mathieu Darnaud, l'article 1^{er} de la loi ordinaire introduisait dans la loi du 27 février 2004 précitée un titre préliminaire intitulé « *Dispositions financières relatives à l'accompagnement par l'Etat de la reconversion de l'économie polynésienne consécutivement à la cessation des essais nucléaires* ».

Ce titre était composé d'un article unique, selon lequel : « *À compter de l'exercice 2020, il est institué, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation globale d'autonomie au bénéfice de la Polynésie française, destinée à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique / Cette dotation est libre d'emploi. / Son montant est fixé par la loi de finances* ».

Ce nouveau prélèvement sur recettes devait se substituer à l'actuelle dotation globale d'autonomie (DGA) pour la Polynésie française prévue au 1^o du paragraphe I de l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales.

B. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Les prélèvements sur les recettes de l'État, effectués au profit de tiers, constituent une dérogation au principe d'universalité budgétaire, qui impose normalement que toutes les recettes et dépenses de l'État soient présentées dans la loi de finances à hauteur de leur montant brut.

De longue date, la jurisprudence constitutionnelle a cependant admis le principe même des prélèvements sur recettes, en particulier dans la décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 :

« Considérant que ces dispositions [l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances] rappellent et développent le principe de l'universalité budgétaire ; que ce principe répond au

double souci d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre, par là même, un contrôle efficace du Parlement ; qu'il a pour conséquence que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et qu'est interdite l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de l'article 18 ;

« Considérant, en premier lieu, que le mécanisme des prélèvements sur recettes n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, comme il a été exposé ci-dessus, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge ; que, si, dans le tableau d'équilibre inséré à l'article 40, ne figure que le montant des ressources totales de l'État diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction, alors surtout que l'article 40 renvoie expressément à l'état A ;

« Considérant, en second lieu, que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ou des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci ; qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État et qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'État ;

« Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la

couverture de charges de l'État telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 »¹¹.

Le mécanisme de prélèvement sur recettes a, ensuite, été consacré par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le dernier alinéa de son article 6 dispose à cet égard : « *Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution, sous une réserve d'interprétation :

« Considérant que ces dispositions dérogent à la règle générale rappelée par le premier alinéa de l'article 6, selon lequel : "Les ressources de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes..." ; que, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ; qu'à cet effet, le 4^o du I de l'article 34 prévoit que chacun de ces prélèvements est évalué dans la première partie de la loi de finances ;

« Considérant, toutefois, qu'aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses ; qu'en outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative ; / [...] sous ces réserves, l'article 6 ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle »¹².

2. – L'application à l'espèce

L'institution d'un prélèvement sur recettes par une loi non financière, qui n'était d'ailleurs pas sans précédent, ne se heurtait à aucune objection, la LOLF n'ayant pas conféré aux lois de finances un monopole en la matière. S'il revient aux seules lois de finances d'évaluer chaque prélèvement sur recettes existant¹³, la création

¹¹ Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, *Loi de finances pour 1983*, cons. 20 à 23.

¹² Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 18 à 20.

¹³ Voir le 4^o du paragraphe I de l'article 34 de la LOLF.

d'un nouveau prélèvement et la modification des règles régissant les prélèvements en vigueur relèvent donc du domaine partagé entre lois de finances et lois ordinaires.

Quel que soit le vecteur qu'il utilise, il incombe en revanche au législateur de respecter les conditions posées par le dernier alinéa de l'article 6 de la LOLF.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a synthétisé ces exigences : « *Si l'institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État ne relève pas de la compétence exclusive des lois de finances et si la fixation du montant exact d'un tel prélèvement peut être renvoyée à une loi de finances, il résulte des dispositions organiques précitées que les dispositions créant un tel prélèvement doivent définir sa destination de façon précise* » (paragr. 4).

En l'espèce, le prélèvement sur recettes créé au bénéfice de la Polynésie française était bien institué au profit d'une collectivité territoriale. En outre, le fait que son montant soit renvoyé à la loi de finances ne posait pas de difficulté, dès lors que, comme indiqué ci-dessus, il appartient en tout état de cause à la loi de finances de procéder à l'évaluation de chaque prélèvement sur recettes.

En revanche, l'article 6 de la LOLF impose que la destination de chaque prélèvement sur recettes soit définie de façon précise, conformément d'ailleurs à la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 précitée, qui a veillé à ce que soient « *précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet* » de tels prélèvements.

Or, les dispositions examinées en l'espèce ne satisfaisaient pas à cette condition. Elles se bornaient en effet à prévoir que le nouveau prélèvement était destiné « *à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que, faute d'être assorties d'« *indications suffisantes quant aux critères de détermination de ces charges* », ces dispositions méconnaissaient l'article 6 de la LOLF. Il a donc déclaré l'article 1^{er} de la loi déferée contraire à la Constitution (paragr. 5).

III. – La censure des cavaliers (articles 6 et 10 à 16 de la loi ordinaire)

* Alors que le projet de loi à l'origine de la loi ordinaire soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comptait seulement trois articles, le texte déferé en comportait seize. Effectuant son contrôle traditionnel des « cavaliers législatifs », le Conseil constitutionnel a censuré, pour ce motif, huit des articles ainsi ajoutés par le législateur au cours des débats.

La règle, qui découle expressément de l'article 45 de la Constitution, est que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Dans l'exercice de son contrôle, le Conseil s'attache donc à déterminer si la disposition additionnelle présente bien un tel lien avec le projet ou la proposition de loi à l'origine du texte qui lui est déféré¹⁴.

En l'espèce, les trois articles du projet de loi initial étaient relatifs aux conséquences du transfert aux communes polynésiennes d'une compétence de la Polynésie française et à la création de syndicats mixtes ouverts dont la Polynésie française est membre.

Les articles 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16 qui étaient relatifs à la compétence des communes en matière de crématoriums, au droit successoral applicable en Polynésie française, aux conditions d'exploitation, en Polynésie française, d'un aérodrome relevant de la compétence de l'État et à la dépénalisation du stationnement payant ne présentaient pas de lien, au moins indirect, avec les dispositions du projet de loi initial. Le Conseil les a donc censurés pour ce motif (paragr. 7 à 11).

* À cette occasion, il a également apporté une précision aux règles qu'il met en œuvre dans ce cadre, afin de tenir compte de la façon dont s'écrit la loi lorsqu'un texte ordinaire et un texte organique cheminent de conserve.

En effet, le Conseil n'a pas seulement examiné le lien des dispositions du texte déféré avec celles du projet de loi à l'origine de ce texte, mais aussi avec celles du « *projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française déposé sur le bureau du Sénat et examiné concomitamment à ce premier projet de loi* ».

Ce faisant, il a admis que, lorsqu'un texte ordinaire constitue le pendant d'un texte organique et qu'ils sont examinés concomitamment, certaines des dispositions du texte ordinaire puissent ne pas être jugées cavaliers, en dépit de leur absence de lien avec les dispositions du projet ou de la proposition de loi ordinaire, si, en revanche, elles présentent bien un lien, au moins indirect, avec les dispositions du projet ou de la proposition de loi organique en cause.

Le Conseil avait déjà admis, dans un cas particulier, des amendements à une loi organique, relatifs à des collectivités d'outre-mer, en raison de leur lien avec la loi ordinaire adoptée en même temps que cette loi organique, lorsqu'il avait

¹⁴ Sur ce point, cf. commentaire de la décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

infléchi sa jurisprudence sur la recevabilité des dispositions introduites, en première lecture, dans une loi organique.

Rappelons que cette jurisprudence relative aux « *cavaliers organiques* » repose sur l'idée que le domaine des lois organiques est strictement défini par les renvois opérés, au sein de la Constitution, à de telles lois. Le Conseil constitutionnel en a déduit que ne sont pas recevables dans une loi organique les dispositions qui relèvent d'autres fondements constitutionnels que les dispositions du texte d'origine, fondements que le Conseil constitutionnel s'emploie d'ailleurs à préciser au début de ses décisions sur les lois organiques, en même temps que, le cas échéant, il relève les autres fondements constitutionnels sur la base desquels les dispositions additionnelles en cause ont été adoptées (décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016¹⁵).

Toutefois, le Conseil a apporté un tempérament à cette règle, dans sa décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, puisqu'il a estimé que cette jurisprudence prohibant les « cavaliers organiques » ne fait pas obstacle à ce que, en cours de discussion d'un texte organique, puissent y être introduites par amendement en première lecture des dispositions relatives aux collectivités d'outre-mer ou à la Nouvelle-Calédonie, étendant ou transposant d'autres dispositions du texte organique ou d'un texte ordinaire en cours de discussion, pour autant que, par leur objet, les dispositions ainsi introduites présentent un lien, au moins indirect, avec celles du texte organique initial¹⁶.

L'idée qui inspire cette solution est que, compte tenu de la nature organique de certaines dispositions relatives à des collectivités territoriales ultra-marines, une application trop rigoureuse de la règle prohibant les cavaliers organiques aurait pour conséquence d'interdire de traiter, au moment où elle se pose, une question relative à l'extension d'un dispositif à l'ensemble du territoire français ou relative à la coordination avec les textes régissant l'outre-mer et de la renvoyer, à un prochain texte organique spécifiquement consacré aux collectivités en cause, alors qu'un vecteur organique est en cours de discussion.

De la même manière, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-779 DC du 21 mars 2019, a apporté un autre tempérament à la règle de recevabilité des amendements à un texte organique, au bénéfice des dispositions de stricte coordination. En effet, bien qu'il ait relevé que certaines dispositions introduites dans la loi organique l'avaient été sur le fondement des articles 25, 65 et 71-1 de la Constitution, alors que le projet de loi organique avait été pris sur le fondement

¹⁵ Décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, *Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature*, paragr. 101 et 102.

¹⁶ Décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, paragr. 69, 71 et 73.

des articles 6 et 64 de la Constitution, il n'a pas censuré ces dispositions comme cavaliers, dans la mesure où ces dernières se bornaient, alors que la loi organique prévoyait de remplacer la dénomination des tribunaux de grande instance par celle de « *tribunaux judiciaires* » dans l'ordonnance organique relative à la magistrature, à procéder à la même modification, par coordination, dans les textes organiques relatifs aux inéligibilités des membres du Parlement, au Conseil supérieur de la magistrature et au Défenseur des droits¹⁷.

Dans la décision commentée, il s'agit, non pas de rendre compte des particularités propres à l'examen des textes relatifs à certaines collectivités ultra-marines ou de la nécessité d'opérer certaines coordinations légistiques, mais de tenir compte du fait que, lorsqu'une réforme législative associe des dispositions relevant d'une loi organique et des dispositions relevant d'une loi ordinaire, il est possible que certaines d'entre elles appellent un pendant dans l'autre texte.

Cet assouplissement, limité, des exigences relatives aux cavaliers législatifs permet d'éviter qu'une disposition qui présente bien un lien avec une disposition de la loi organique, mais ne relève pas du domaine des lois organiques, soit malgré tout adoptée au sein d'une telle loi organique plutôt que dans la loi ordinaire qui l'accompagne, ce qui conduirait alors le Conseil constitutionnel à devoir la déclasser à l'occasion de son contrôle.

Cet assouplissement est borné par deux conditions. Ainsi que c'était le cas en l'espèce, le dépôt des deux textes doit, être concomitant, tout comme leur examen par le Parlement. Ces conditions rendent compte du fait que les textes ordinaire et organique en cause relèvent bien d'une même réforme législative, conçue comme un tout, ce qui justifie une prise en compte globale des textes en cause pour examiner le lien des dispositions avec eux.

¹⁷ Décision n° 2019-779 DC du 21 mars 2019, *Loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions*, solution implicite.