

Les soixante ans du statut de la collectivité territoriale des îles Wallis-et-Futuna

(loi n° 61-814 du 29 juillet 1961)

Ce texte a été prononcé lors de la conférence organisée, au Mans, le 31 juillet 2021, par la Fédération des Associations de Wallisiens et de Futuniens en France

La loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, qui constitue le statut actuel de la collectivité territoriale des îles Wallis et Futuna¹, a été adoptée après la tenue du référendum du 27 décembre 1959, au terme duquel l'archipel est devenu une partie de la République, cependant qu'auparavant, il était lié à cette dernière par un protectorat. Cette circonstance permet de mesurer l'attachement des habitants de l'archipel à la loi du 29 juillet 1961 dont le soixantième anniversaire a été célébré sur l'initiative des associations représentant les personnes originaires des îles Wallis-et-Futuna établies hors de la collectivité territoriale.

I. Un statut durable

Il est remarquable que le statut de la collectivité territoriale des îles Wallis-et-Futuna soit toujours en vigueur, soixante ans après son édicition.

Bien évidemment, cette stabilité peut être comparée aux évolutions et transformations des institutions des collectivités publiques constitutives de ce que l'on appelait alors « Territoires d'Outre-mer ».

Certains parmi ces territoires s'en sont allés vers l'indépendance et n'illustrent plus, par conséquent, le droit des Outre-mer.

¹Sur le statut, voir LOTTI (A.), « Le statut de 1961 à Wallis-et-Futuna, genèse de trois monarchies républicaines (1961-1991) », Paris, L'Harmattan, 2011.

D'autres, tout en demeurant français, ont considérablement changé : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

A cet égard, seul le territoire des Terres australes et antarctiques françaises pourrait se voir reconnaître pareille stabilité ; toutefois, il s'agit d'un territoire et non d'une collectivité territoriale dotée d'une population permanente administrée par des élus et il convient, en toute hypothèse, d'observer que des changements d'importance ne l'ont pas épargné.

Il n'est même jusqu'aux « départements d'Outre-mer » de l'époque -1961- qui n'aient profondément évolué. Si leur territoire devint également le siège d'une région, certains ne sont plus, de nos jours, des départements (la Guyane et la Martinique) et des fractions du territoire de certain autre d'entre eux –la Guadeloupe-, n'en sont plus également (Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

Aussi la première singularité observable du statut de l'archipel est-elle sa stabilité, au regard des transformations qu'ont connues les collectivités territoriales ultramarines dans leur ensemble.

L'on peut, au demeurant, noter que les changements ayant affecté les institutions issues du statut sont plutôt d'ordre sémantique que statutaire.

A/ Un territoire d'outre-mer devenu collectivité territoriale d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution

Pourtant, Wallis-et-Futuna n'est plus un territoire d'outre-mer, la catégorie ayant perdu définitivement de son contenu lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et seuls les Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que l'îlot de Clipperton, illustrent cette catégorie résiduelle, dont la dénomination est plus adéquate et appropriée qu'elle ne le fût.

En outre, indépendamment du changement de dénomination, il y a lieu de relever que l'archipel est régi par l'article 74 de la Constitution et à ce titre, est désormais, organisé par une loi organique.

Les modifications de la loi du 29 juillet 1961 ne peuvent ainsi résulter que d'une loi organique. Si certains juristes estiment que le statut devrait, conséquemment, être entièrement prévu par une loi organique remplaçant les dispositions en vigueur, il n'en reste pas moins que la loi du 29 juillet 1961 est demeurée en vigueur.

En outre, il serait difficile de traiter du statut de la collectivité territoriale des îles Wallis et Futuna sans mentionner et considérer un texte antérieur à la loi du 29 juillet 1961, le décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna. Ce décret est consubstantiel à la loi du 29 juillet 1961 et la portée du statut de l'archipel ne peut se comprendre sans son étude et sa prise en considération.

Il en résulte que, eu égard à son contenu matériel, le décret du 22 juillet 1957 ne pourrait être modifié, voire abrogé, ainsi que l'a demandé un député², qu'au moyen de l'adoption d'une loi organique.

B/ Une continuité certaine

Cette continuité se manifeste à deux points de vue : celui du régime législatif applicable à la collectivité et celui de la relation entre l'Etat et les autorités locales, telle qu'elle est appréhendée par le statut.

1) Le régime législatif : spécialité législative et « lois de souveraineté ».

Le régime législatif applicable à la collectivité territoriale de Wallis et Futuna est toujours celui de la spécialité législative, régime qui était, au surplus, déjà le sien avant l'entrée en vigueur de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

²QE AN n° 17956, posée par Monsieur Sylvain Brial, député et publiée au Journal officiel le 19 mars 2019 ; Réponse du ministre de l'Outre-mer, publiée au journal officiel le 3 septembre 2019.

Et à cet égard, il est constant de relever qu'au moins une autre collectivité territoriale ultramarine a changé, entre-temps, du tout au tout, de régime législatif ; il s'agit de Mayotte, cependant que le régime législatif applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, est assez différent de ce qu'il pouvait être en 1961.

En outre, sans vivre de telles métamorphoses, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion ont connu des aménagements non négligeables, l'article 73 de la Constitution, auquel elles ressortissent, ayant été modifié de telle sorte qu'il favorise des dérogations tirées de la faculté laissée à certaines parmi elles de fixer des règles de nature législative ou réglementaire.

De surcroît, un élément de stabilité réside dans l'acception qui a cours, dans les îles Wallis et Futuna, de la notion de « lois de souveraineté », qui forme exception au principe de la spécialité législative.

A cet effet, il est loisible de constater que la loi du 29 juillet 1961 aborde les « lois de souveraineté » en en donnant une définition qui ne les dénomme pas et qui ne dénombre pas les domaines matériels dans lesquels elles interviennent.

Elle se contente de reprendre la définition qu'en ont donné la jurisprudence et la doctrine.

Pour s'en convaincre, il y a lieu de citer les deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961 :

« Le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi :

a) Par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna ».

Dans les autres collectivités territoriales ultramarines régies par le principe de la spécialité législative, les statuts en vigueur ont élargi le champ des lois de souveraineté en dressant des listes de matières qui les illustrent. Tel est le cas des statuts de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et même de celui des Terres australes et antarctiques françaises.

Un tel parti-pris rédactionnel n'a pas affecté la loi du 29 juillet 1961.

2) Les relations entre l'Etat et la collectivité territoriale appréhendées par le statut

Ces relations, marquées par les rôles respectifs du représentant de l'Etat et des autorités locales, restent régies par l'existence d'entités qui sont propres à la collectivité territoriale de Wallis et Futuna et de règles d'organisation qui n'ont pas leur équivalent dans les institutions administratives françaises.

a-Le représentant de l'Etat et la tutelle financière

En premier lieu, il faut souligner que dans les îles Wallis et Futuna, le représentant de l'Etat, l'administrateur supérieur, est également à la tête de la collectivité territoriale et il n'y existe pas de fonction publique territoriale. Cette situation, qui n'est pas inédite, puisqu'elle avait cours, en métropole et dans les départements d'Outre-mer avant les lois de décentralisation, est aujourd'hui singulière par sa persistance. La constitutionnalité de cette dernière peut interroger au regard des dispositions des articles 1^{er} et 72 alinéa 3 de la Constitution, respectivement relatives à l'organisation décentralisée de la République et à la libre administration des collectivités territoriales au moyen de conseils élus.

Ni dans le droit commun des institutions administratives (métropole, DOMS, ROMS), ou des collectivités territoriales de Guyane ou de Martinique, du Département de Mayotte, ou encore des collectivités territoriales de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, non plus qu'à travers les règles organisant les collectivités territoriales vivant sous un régime d'autonomie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), un tel état des lieux ne peut être établi.

L'administrateur supérieur dispose d'une double fonctionnalité qui en fait, et un représentant de l'Etat analogue au préfet, et l'autorité supérieure des institutions locales. De sorte que les actes de l'assemblée territoriale sont soumis à approbation de l'administrateur supérieur.

Ce dernier, aux termes de l'article 7 de la loi du 29 juillet 1961, a la charge d'assurer, au nom de l'Etat la défense du territoire des îles Wallis et Futuna, l'ordre et la sécurité publics, le respect des lois, des règlements et des décisions des tribunaux, les relations et communications extérieures, l'enseignement, la tenue de l'état civil, le fonctionnement du Trésor et de la douane, le contrôle administratif et financier, l'hygiène et la santé publique.

Une particularité mérite de retenir l'attention, celle découlant de l'article 7 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1961 et selon laquelle les services de l'Etat compétents à l'égard de la collectivité territoriale peuvent avoir leur siège à Nouméa.

Cet aspect des choses illustre l'importance des relations entre l'archipel de Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie.

C'est, au demeurant, la raison pour laquelle l'article 225 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, traduisant la volonté exprimée par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998³, a prévu la conclusion d'un accord entre les deux collectivités territoriales océaniques, à laquelle le gouvernement de la République prend part et cet accord est intervenu le 1^{er} décembre 2003. Les stipulations de cet accord prévoient ainsi la préservation des droits et des intérêts des personnes originaires de Wallis et Futuna en Nouvelle-Calédonie, en ce que l'application du statut de la Nouvelle-Calédonie pourrait avoir de conséquence sur leur situation, notamment au regard de l'emploi. A cet effet, l'article 6 de l'accord du 1^{er} décembre 2003 prévoit l'existence d'une commission de suivi tripartite (Etat, collectivité territoriale de Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie).

En second lieu, sur le plan financier, l'on relève également que la collectivité territoriale de Wallis et Futuna ressortit directement, en application de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1961, à la compétence de la Cour des comptes et non à celle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes, singularité administrative notable.

b-Des organes propres à la collectivité territoriale

L'organisation de la collectivité territoriale est originale en ce que le territoire de cette dernière n'est pas divisé en communes⁴, institution fondamentale du droit administratif français depuis 1789, mais connaît, en leur lieu et place, des circonscriptions territoriales : Uvea, Alo et Sigave, toutes trois dotées de la personnalité juridique (cf. articles 17 et 18 de la loi du 29 juillet 1961).

Les limites de ces trois circonscriptions territoriales coïncident avec celles des royaumes coutumiers et leur existence manifesta ainsi la consécration, par l'ordonnancement juridique national, d'entités et d'autorités locales, propres à l'archipel.

Selon les dispositions de l'article 18 de la loi statutaire, elles sont organisées par des arrêtés de l'administrateur supérieur pris après avis de l'assemblée territoriale et du conseil territorial qui fixe leurs institutions et détermine les pouvoirs de celles-ci dans les limites définies par les lois et décrets. C'est l'administrateur supérieur qui exerce à

³Aux termes de l'article 3.2.1 de l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 (JO. N°121 du 27 mai 1998) : « *les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des îles Wallis et Futuna seront précisées par un accord particulier. L'organisation des services de l'État sera distincte pour la Nouvelle-Calédonie et ce territoire* ».

⁴PASTOREL (J-P.), *Paradoxes sur les communes dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie*, Revue du droit public, 2011, n°3, p.605.

Wallis les fonctions de chef de circonscription. Le délégué de l'administrateur supérieur à Futuna est le chef des circonscriptions de son ressort.

Le même article prévoit que le chef de circonscription représente la circonscription dans tous les actes de la vie civile et qu'il dispose du pouvoir réglementaire. Il est, le cas échéant, ordonnateur du budget de la circonscription.

En outre, chaque circonscription est dotée d'un conseil de circonscription dont les membres sont élus dans les conditions prévues par la coutume.

Hormis l'existence de ces personnes morales spéciales de droit public, qui ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution⁵, l'on se doit de signaler la présence, au sein de la collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution, d'organes dont les rôles sont essentiels au bon fonctionnement de cette dernière : le conseil territorial et l'assemblée territoriale.

Le conseil territorial, prévu par l'article 10 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, n'a pas d'équivalent dans les institutions administratives de droit commun.

Il est présidé par l'administrateur supérieur, les trois rois coutumiers en sont les vice-présidents et il comporte, en outre, trois autres membres, désignés par l'administrateur supérieur, après accord de l'assemblée territoriale, mais sans que ces membres ainsi désignés puissent appartenir à l'assemblée.

Il a une fonction consultative et tous les projets qui sont soumis à l'assemblée territoriale lui sont également soumis.

L'assemblée territoriale, pour sa part, prévue aux articles 11 et 12 de la loi du 29 juillet 1961, voit son mode d'élection, son fonctionnement et ses compétences énoncés par des textes antérieurs à cette dernière et notamment, par les articles 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 49 et 50 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna précité, mais également par les articles 3 à 12 de la loi n° 52-1310 du 10 décembre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, les articles 7, 9, 15 à 23 du décret n° 46-2377 du 25 octobre 1946, ainsi que par les articles 2, 25 à 34, 49, 50, 56 à 73 et 78, 1°, de l'arrêté modifié n° 1081 du 1er décembre 1944 du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie.

⁵FABERON (F.) *La République et la coutume à Wallis et Futuna*, AJDA, 2014, p.518.

Il convient de relever que les cinq circonscriptions électorales qui servent de cadre à l'élection des membres de l'assemblée territoriale sont découpées en fonction des limites des royaumes coutumiers, y compris celles issues des trois districts coutumiers du royaume d'Uvea. Par conséquent, leur découpage respecte les délimitations issues de la coutume⁶.

De surcroît, les listes électorales sont établies par village (cf. article 13 de la loi du 29 juillet 1961), qui forme ainsi l'unité de base en matière électorale.

C'est l'article 40 du décret du 22 juillet 1957 qui dresse la liste des matières dans lesquelles l'assemblée territoriale exerce ses compétences. Selon ce même article, les délibérations prises par l'assemblée territoriale dans ce champ de compétence ont une valeur réglementaire.

Et l'article 41 alinéa 2 du décret du 22 juillet 1957 vient préciser :

« Les lois et décrets relatifs aux matières énumérées à l'article 40 du présent décret restent toutefois en vigueur, avec valeur de règlements territoriaux. Ces règlements peuvent être abrogés ou modifiés par délibérations de l'assemblée territoriale. »

L'article 43 dudit décret donne, par surcroît, compétence à l'assemblée territoriale pour émettre des vœux, par délibérations, dans les matières réglées par les lois et règlements, tendant, soit à étendre au territoire des lois et règlements métropolitains, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables à la collectivité territoriale. Ces vœux sont adressés par le président de l'assemblée territoriale au chef du territoire et transmis par celui-ci au ministre de la France d'outre-mer.

Ces dispositions législatives relatives à des organes essentiels au fonctionnement de la collectivité territoriale traduisent bien l'imbrication des autorités nées de la coutume et des institutions posées par les lois nationales.

⁶GUISELIN (E-P.), *La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie*, RFDA, 2008, p.125.

II. Un statut adapté

Dire de la loi du 29 juillet 1961 qu'elle forme un statut adéquat à la collectivité territoriale, revient à avoir constaté, d'une part, la manière dont la loi appréhende le droit coutumier, dont les institutions administratives, à Wallis et Futuna, sont imprégnées et d'autre part, la portée du statut au regard de l'implantation des services publics dans l'archipel.

A/ La coutume, source du droit et élément de la légalité républicaine

Cette liaison est essentielle et l'on rappellera qu'elle résulte de l'application de l'article 75 de la Constitution⁷.

Si ce dernier a, ainsi, toute sa portée, en droit civil et dans tous les domaines du droit privé qui relèvent de l'état des personnes ou de la propriété, il convient de remarquer que ses effets atteignent les institutions administratives⁸.

Par surcroît, l'on se doit de souligner que la coutume et l'usage locaux, en dehors même du territoire de la collectivité des îles Wallis et Futuna, constituent des sources du droit administratif⁹.

Bien évidemment, la liaison entre le droit coutumier et le respect de la légalité républicaine est au cœur de l'application du statut de la collectivité territoriale des îles Wallis et Futuna et bien plus qu'en toute autre partie du territoire français, cette liaison prend sa pleine signification.

Dans ces lignes, la coutume wallisienne et futunienne est appréhendée en ce qu'elle désigne l'ensemble des règles non écrites régissant les rapports sociaux, le terme ayant, de nos jours, une signification plus riche, qui dépasse les limites de la seule analyse juridique¹⁰.

⁷A l'instar de la coexistence du droit coutumier issu des coutumes kanaks et des lois françaises en Nouvelle-Calédonie ou de celle entre la coutume mahoraise et ces mêmes lois, mais à l'inverse de la situation régnant en Guyane : DENIZOT (A.), *Du conseil consultatif au Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges*, Revue trimestrielle de droit civil, 2018, p.748 ; GARDE (F.), *Les autochtones et la République*, RFDA, 1999,p.1.

⁸Sénat, Rapport d'information n° 103 (2014-2015) de Mme Sophie JOISSAINS et M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 novembre 2014 ; Sur les droits coutumiers relatifs aux « usoirs » : CAA Nancy, 8 avril 1993, n° 91NC00673, Tables Lebon.

⁹COLIN (F.), *Les usages locaux, source du droit administratif*, RFDA, 2007, p.466 ; CE 20 mars 1914, n° 50642 ; CE 3 décembre 1954, *Abbé Sieur Rastouil, évêque de Limoges*, p. 639.

¹⁰DOUAIRE-MARSAUDON (F.), *Droit coutumier et loi républicaine dans une collectivité d'outre-mer française (Wallis-et-Futuna)*, Ethnologie française, 2018/1, (vol.48), p.81.

Nous nous contenterons de rappeler que le droit coutumier wallisien et futunien a fait l'objet, sous la dénomination de « code Bataillon », d'une transcription écrite par le Père Bataillon, en français et en wallisien, l'auteur de ce recueil ayant intégré des variables religieuses dans le droit coutumier originel, de sorte que la tradition qui en est issue ait été une coutume « régénérée », adaptée à la situation sociale née de la rencontre d'avec la France et par conséquent, apte à subir des évolutions¹¹. La dimension religieuse de la coutume actuelle n'est ainsi plus à démontrer¹².

L'examen de la jurisprudence du tribunal administratif de Wallis et Futuna révèle l'importance revêtue par le droit coutumier auprès de la juridiction administrative, tout comme l'imbrication, voulue par le législateur en 1961 et résultant de la loi statutaire, de la coutume et du respect de la légalité républicaine¹³.

A ce titre, un jugement important du tribunal administratif de Wallis et Futuna s'est prononcé sur un élément fondamental de la procédure administrative contentieuse, la recevabilité, en admettant de concilier les règles du code de justice administrative relatives à la recevabilité des requêtes avec les exigences résultant de la coutume (TA Mata-Utu, 30 octobre 2013, n° 1260027).

Par ce jugement, le tribunal administratif, constatant qu'il avait été saisi par les trois monarques coutumiers, sans que ceux-ci aient apposé leur signature sur la requête, a décidé que la requête ayant été signée par de hauts dignitaires coutumiers, désignés par l'administrateur supérieur lui-même, agissant en défense, de « Premiers ministres », la requête devait être considérée comme signée par des personnes ayant qualité pour ce faire :

« Considérant... ; que la tradition confère à ce haut dignitaire coutumier des attributions étendues auprès du chef coutumier ; qu'il est notamment chargé des rapports entre la chefferie et les autorités territoriales ou nationales dont il est l'interlocuteur privilégié ; que ces règles coutumières ne sont contraires ni aux principes généraux du droit, ni aux dispositions de la loi du 29 juillet 1961 qui en tient d'ailleurs

¹¹Sur la coutume wallisienne et futunienne, voir l'ouvrage de référence : RAU (E.), *La vie juridique des indigènes des îles Wallis* (Thèse de doctorat en droit, Université de Paris, Domat-Monchrestien, 1935).

¹²DE DECKKER (P.), *Uvea-Wallis : une identité mouvementée*, Actes du colloque tenu à l'ambassade d'Australie à Paris, les 29 et 30 mai 1997, *Iles et Archipels*, 1998, p.46 ; SOULE (M.), *Relations coutume, Etat, Eglise à Wallis et Futuna* (1837-1961), *Outre-mers*, tome 92, n°348-349, 2005, p.117.

¹³La présence du droit coutumier n'est pas propre à Wallis et Futuna : DE DECKKER (P.), « La coutume : idéologie de l'Etat océanien ? », in GUILLAUD (D.), SEYSSET (M.), WALTER (A.), *Le voyage inachevé à...Joël Bonnemaison*, Paris, ORSTOM, 1998.

compte dans la rédaction de ses articles 10 et 18 ; qu'ainsi, par dérogation aux dispositions des articles R. 431-2 et R. 431-4 du code de justice administrative, M. Setefana Hanisi doit être regardé comme ayant qualité pour agir devant le tribunal administratif au nom de M. Kapeliele Faupala qui se prévaut lui-même de sa qualité de président d'un des trois conseils de circonscription ».

Ce jugement est en tout point remarquable, car il qualifie de « règles coutumières » les rapports entre les rois institués coutumièrement et leurs Premiers ministres et confrontant ce fonds coutumier aux principes généraux du droit et aux dispositions de la loi du 29 juillet 1961, conformément à l'article 3 de cette dernière, en vient à écarter, en l'espèce, les dispositions du code de justice administrative.

Il s'agissait, en l'espèce, de la première saisine de la juridiction administrative par les rois coutumiers.

Le respect de la coutume par le juge administratif n'est pas apparu à la faveur de la décision précitée.

Précédemment, le tribunal administratif de Nouméa, par un jugement n° 03-36 06-37 en date du 13 mars 2007 (mentionné aux Tables du Recueil Lebon), avait jugé que les dispositions de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1961 « *ont pour effet d'interdire toute immixtion des autorités de la République, qu'elles agissent au nom de l'Etat ou du territoire, dans le fonctionnement des institutions coutumières.* »

Le tribunal administratif en tira comme conséquence la nullité de la décision de l'administrateur supérieur ayant « constaté » la nomination d'un chef de village, en ce qu'elle comportait des effets de droit et notamment, l'attribution d'indemnités. Ce faisant, il statuait à l'unisson du tribunal administratif de Mata-Utu (TA Mata-Utu, n°06-01 du 12 mars 2007¹⁴).

Un autre jugement appelle toute l'attention du lecteur. Il s'agit de la décision suivante du tribunal administratif de Wallis et Futuna : TA Wallis et Futuna, n°1560023, n°1560024, 25 octobre 2016.

¹⁴Cf. Concl. BRISEUL (J-P.), comm. du Gouv., AJDA, 18 juin 2007, p.1184.

En premier lieu, par ce jugement, la juridiction administrative interpréta les dispositions de l'article 40 alinéa 5 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957 comme donnant compétence à l'assemblée territoriale, d'une part, pour transposer la coutume en normes juridiques écrites, de droit public ou de droit privé et d'autre part, pour adapter la coutume à l'évolution de la société et se saisir de toutes questions ressortissant au droit local (cf. paragraphe 7 du jugement du 25 octobre 2016).

Ce paragraphe est important, puisqu'il reconnaît à l'assemblée territoriale un pouvoir de codification du droit coutumier. Or, l'on sait les enjeux, dans tout système juridique assis sur la coutume, de la codification du droit.

Une telle codification n'éteint pas la coutume, car, d'une part, si la codification se fait à droit constant, la norme codifiée reste de nature coutumière et d'autre part, l'intervention d'un organe de codification, en l'occurrence, l'assemblée territoriale, ne met pas fin au processus coutumier. La formation de la coutume, sédimentaire, n'est pas annihilée et les règles coutumières codifiées ne sont pas figées¹⁵. Telle est la portée que l'on assigne, en droit international public, à la codification du droit coutumier international.

En outre, le tribunal administratif releva que les questions foncières, à Wallis et Futuna, ressortissent par nature au domaine coutumier. Et son jugement se réfère expressément sur ce point à la thèse soutenue par M. Eric Rau, magistrat, citée en note n°10.

Le paragraphe 9 du jugement est particulièrement explicite :

« Le régime foncier à Wallis et Futuna est très éloigné de celui du code civil. Le régime des terres est celui de l'inaliénabilité et de l'incessibilité des terres. Chaque membre d'une famille est usufruitier d'une parcelle du patrimoine familial. Le droit qui est reconnu à la famille appartient au groupe tout entier. Selon M. Rau, la propriété familiale confère au groupe de la famille un droit perpétuel, exclusif et absolu sur le sol qu'il exploite. »

¹⁵CHASSOT (L.), *Juger ailleurs, juger autrement-Quelle place pour la coutume dans un monde globalisé ?*, Les cahiers de la Justice, 2011, p.89.

Au paragraphe suivant, le tribunal administratif déduit de la nature coutumière du foncier qu'il n'y a aucune interaction possible entre les deux systèmes juridiques, le droit républicain et le droit coutumier et que le pouvoir coutumier apparaît, dès lors, comme le véritable détenteur de la compétence en matière foncière.

Le juge administratif ne s'arrêta pas à ces conclusions, déjà d'une importance extrême. Il poursuivit en jugeant que cette sphère juridique coutumière s'oppose à ce que l'assemblée territoriale crée du droit en matière foncière. Elle doit se « borner à constater, à codifier à droit constant ». Et le tribunal administratif lui dénie par là-même tout pouvoir normatif qui empiéterait nécessairement sur le pouvoir des autorités coutumières. Il constate, au demeurant, que l'assemblée territoriale a renoncé à exercer la compétence qu'elle tient de l'article 40 alinéa 5 précité du décret du 22 juillet 1957, d'adapter la coutume à l'évolution de la société en matière foncière.

Et il conclut que l'autonomie du droit coutumier, qui découle de la loi statutaire, s'impose en matière foncière.

En l'espèce, il releva à cet effet que les servitudes d'utilité publique et d'expropriation pour cause d'utilité publique n'existent pas dans le droit coutumier en matière foncière. Et il affirma qu'aucun membre de la famille ne dispose de la pleine propriété ni d'un droit d'usage exclusif. Sa décision se situait dans la lignée d'un avis du Conseil d'Etat, émis sur le fondement de l'article L. 112-2 du code de justice administrative (CE avis, n°383218 du 10 novembre 2009), par lequel le Conseil d'Etat avait affirmé le caractère exclusivement coutumier du foncier, tout en estimant qu'un cadastre pourrait être établi. Et en réponse à la question écrite d'un parlementaire, le ministre de l'Outre-mer avait affirmé : « *Dès lors, dans ce cadre juridique ainsi défini, l'ordonnance du 28 septembre 2016 précitée n'a en aucune manière pour objet de porter atteinte au principe d'inaliénation des terres qui s'applique au bénéfice des royaumes, des villages et des familles. Le régime foncier traditionnel coutumier est garanti par les dispositions statutaires. En conséquence, l'ordonnance du 28 septembre 2016 n'a pu avoir pour effet d'attribuer arbitrairement un domaine public ou privé à l'Etat ou au territoire.* ¹⁶»

¹⁶Rép.Q.E.A.N. n°8996, (question publiée au J.O. du 5 juin 2018), publiée au J.O du 4 septembre 2018.

Dans un tout autre domaine, enfin, celui du droit de la fonction publique, il fut donné au tribunal administratif de Wallis et Futuna de donner toute sa vigueur au droit coutumier à propos du transfert du centre des intérêts matériels et moraux dans la collectivité territoriale de deux fonctionnaires (TA Wallis et Futuna, n°1760015, 12 octobre 2017).

Dans ce jugement, le tribunal administratif a admis que l'attestation établie par sa majesté Lavelua qui mentionnait que les intéressés étaient wallisiens et avaient leurs intérêts matériels et moraux à Wallis était opposable à l'administration en application des articles 2 et 3 de la loi statutaire n° 61-814 du 29 juillet et conformément à l'avis du conseil d'Etat n° 383.218 de la section de l'intérieur du Conseil d'Etat du 10 novembre 2009.

Au surplus, le juge administratif a pris en considération la circonstance tenant à ce que les requérants aient payé l'impôt coutumier au travers de leurs participations financières aux activités coutumières villageoises.

De ce faisceau d'indices tirés de l'application de la coutume, le tribunal administratif a jugé que les deux fonctionnaires avaient transféré dans l'archipel le centre de leurs intérêts matériels et moraux et il a annulé, comme entachées d'erreur manifeste d'appréciation les décisions du ministre de l'intérieur ayant refusé de reconnaître ce transfert.

Dans son office, le tribunal administratif de Wallis et Futuna s'est appuyé sur les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1961 pour fonder sa décision. Et le Conseil d'Etat (CE 30 décembre 2015, n°372262) a jugé que l'administrateur supérieur se devait de respecter, et les dispositions de la loi du 29 juillet 1961, et la coutume, ainsi que le prescrit l'article 3 de ladite loi.

B/L'implantation des services publics dans l'archipel

1) Le service public de la justice

S'agissant des juridictions de l'ordre administratif, il faut indiquer que sur le territoire des îles Wallis et Futuna, un conseil du contentieux administratif avait son siège, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1961, alors qu'à présent et depuis l'ordonnance n°2003-923 du 26 septembre 2003 relative à l'organisation de la juridiction administrative dans les îles Wallis et Futuna, un tribunal

administratif de droit commun y est implanté, dont l'organisation et le fonctionnement, comme la compétence, relèvent des dispositions du code de justice administrative.

S'agissant des juridictions de l'ordre judiciaire, l'article 5 de la loi du 29 juillet 1961, dans sa version initiale, instituait une juridiction de droit commun et une juridiction de droit local.

La juridiction de droit commun était seule compétente en matière pénale et disposait d'une compétence dans les matières civile et commerciale dès lors que la compétence n'appartenait pas à la juridiction de droit local, laquelle disposait d'une compétence d'attribution.

En pratique, si un arrêté de l'administrateur supérieur du 20 septembre 1978 avait organisé la juridiction de droit local, cette dernière ne fut jamais constituée, faute de consensus local.

La juridiction de droit commun, de section détachée du tribunal de première instance de Nouméa, devint le tribunal de première instance de Wallis et Futuna par l'effet du décret n° 83-1184 du 26 décembre 1983.

Et par un autre décret du 27 décembre 1983, un tribunal pour enfants sera créé. De surcroît, le tribunal du travail fut créé par un arrêté du haut-commissaire du 2 décembre 1968.

De la sorte, l'organisation juridictionnelle sur le territoire de la collectivité territoriale correspond au schéma de droit commun ; toutefois, c'est la juridiction de droit local, compétente à propos du droit coutumier, dont l'institution a soulevé le plus de questionnements, car sa création, tout en paraissant ménager la compétence des autorités coutumières et la place du droit coutumier, s'est heurtée aux règles de fonctionnement de la justice coutumière.

2) Les autres services publics

Selon les termes de l'article 46 du décret n° 576811 du 22 juillet 1957 : « ...*l'assemblée délibère en matière financière sur tous les projets étudiés en conseil de Gouvernement et sur toutes propositions émanant de l'un de ses membres relatifs aux objets ci-après : ...g) Création et suppression des services publics territoriaux et des établissements publics territoriaux* ».

En outre, en application de l'article 49 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957, l'assemblée territoriale est obligatoirement consultée sur les projets d'arrêtés territoriaux relatifs à « *l'organisation d'ensemble des services publics territoriaux* », ainsi que sur ceux relatifs aux « *statuts particuliers des cadres d'agents des services publics territoriaux, aux modalités et aux taux de leur rémunération, au régime des congés, aux avantages sociaux et au régime des retraites applicables à ces agents.* »

C'est ainsi que le service des postes et télécommunications est une régie directe gérée par l'administrateur supérieur (CAA Paris, 5 novembre 2019, n° 17PA03803).

La caisse des prestations sociales de Wallis et Futuna, organisme de droit privé, gère le service public de la sécurité sociale (branches famille et vieillesse) et verse des prestations relevant de l'aide sociale depuis le 1^{er} janvier 2012, du fait de l'intervention de la délibération de l'Assemblée territoriale n° 32/AT/2011 du 6 octobre 2011 portant adoption de ses statuts, approuvée et rendue exécutoire par arrêté de l'administrateur supérieur n°2011-377 du 12 octobre 2011.

L'Agence de santé de Wallis et Futuna, créée par l'ordonnance n°2000-29 du 13 janvier 2000 portant création d'une agence de santé et extension ou adaptation de certaines dispositions du code de la santé publique dans les îles Wallis et Futuna.

Il s'agit d'un établissement public national dotée d'une originalité certaine par rapport au droit commun, puisqu'il exerce le rôle d'un hôpital, de la médecine de ville et d'une officine, tout en assurant une mission de prévention et une fonction proche de celle des agences régionales de santé. Il est régi, en outre, par le principe de la gratuité des soins, rendu nécessaire par l'absence de système de sécurité sociale relatif à la protection du risque maladie dans l'archipel. Et l'on peut relever que sa constitution anticipa l'avènement des agences régionales de santé.

Dans le domaine de l'énergie et de la distribution et de l'assainissement de l'eau, la société Eau et Electricité de Wallis et Futuna, filiale de la société Engie, assure depuis 1975 les services publics de l'eau et de l'énergie électrique, en vertu d'un contrat de concession d'énergie électrique et d'un contrat d'affermage d'eau potable.

Au surplus, la politique forestière, qui relève, en vertu du droit commun, de l'Office National des Forêts, est accomplie en régie, par le Service de l'agriculture, de la forêt et de la pêche de la collectivité territoriale.

Par ailleurs, la délibération de l'Assemblée territoriale n° 48/AT/2009 du 25 août 2009 a créé la Chambre de commerce, d'industrie, des métiers et de l'agriculture, sous la forme d'un établissement public territorial (cf. son article 3).

Enfin, il est notable de constater que les services publics des aides maternelles, celui de l'enlèvement des ordures ménagères et celui du centre de secours sont assurés, non par

la collectivité territoriale ou par l'Etat, mais par les circonscriptions, qui ne disposent d'aucune ressource propre.

En conclusion, la loi du 29 juillet 1961 présente ceci de remarquable, d'avoir pu servir de trait d'union entre deux systèmes juridiques apparemment peu conciliables.

A ce titre, le statut de la collectivité territoriale de Wallis et Futuna est exemplaire et mérite l'attention de la communauté des juristes. Aussi, toute modification dont il devrait faire l'objet devrait-elle veiller à préserver la juste harmonie entre les deux poutres de son édifice.

Edwin MATUTANO

Docteur en droit

Avocat à la cour

Enseignant à l'Université de Lille