



HAL
open science

Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française: vers la fin de l'instabilité politique?. *Actualité juridique Droit administratif*, 2011, 37, pp.2133. halshs-02219777

HAL Id: halshs-02219777

<https://shs.hal.science/halshs-02219777>

Submitted on 22 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française :

Vers la fin de l'instabilité politique ?

Par Jean-Pierre Grandemange, Maître de conférences à l'Université Grenoble II

Les 11 et 12 juillet derniers, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté la loi organique « relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française »¹. Ce texte, largement inspiré du rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes »², vise à mettre un terme à l'instabilité politique chronique régnant dans les archipels polynésiens. En effet, pas moins de onze gouvernements se sont succédé en sept ans dans cette collectivité d'outre-mer³, ce qui correspond à un rythme de rotation qui n'a plus cours en métropole depuis plus de cinquante ans.

Pour y remédier, diverses dispositions ont été adoptées⁴, deux d'entre-elles s'avérant fondamentales à nos yeux⁵. La première a pris la forme d'une réforme du mode de scrutin concernant l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française (I), tandis que la seconde a consisté en un renforcement de l'encadrement des procédures de renversement du gouvernement par l'assemblée (II).

I La réforme du mode de scrutin pour l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française

Depuis 2004, les modalités d'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ont fait l'objet de diverses réformes⁶. Aucune n'a engendré la stabilité politique tant espérée ; ni la prime majoritaire d'un tiers des sièges, au profit des listes arrivant en tête dans

¹ Loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011.

² Demandé par Madame Marie-Luce PENCHARD, Ministre en charge de l'outre-mer, le 27 avril 2010, ce rapport a été rédigé par Messieurs Jacques BARTHELEMY, Xavier PENEAU et Xavier BARROIS. http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Rpt_mission_PF.pdf.

³ Voir, à ce sujet, le rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur « le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française » par le sénateur Christian COINTAT, p. 13 et s. <http://www.senat.fr/rap/110-530/110-530.html>. Voir, également, le rapport de mission sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes », précité, p. 8 et s.

⁴ La loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 comporte cinquante-quatre articles.

⁵ Voir les articles n° 1, 2, 35 et 36 de la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011.

⁶ Voir le rapport sur « le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française », précité, p. 47 et s.

les différentes circonscriptions électorales⁷, ni la hausse de 3% à 5% des suffrages exprimés du seuil nécessaire pour participer à la répartition des sièges⁸, ni la mise en place d'un second tour auquel ne peuvent se présenter que les listes ayant obtenu, au premier tour, un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% des suffrages exprimés⁹.

Ce constat effectué, les auteurs du rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes » ont formulé trois propositions qui avaient toutes en commun le fait de rétablir une prime majoritaire¹⁰. Cette préconisation a été retenue par le Gouvernement, l'article 2 du projet de loi organique prévoyant ainsi que dix-neuf des cinquante-sept sièges de représentants à l'assemblée de Polynésie seraient attribués aux listes qui auraient recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou le plus grand nombre de voix au second tour dans les six circonscriptions électorales polynésiennes. Cependant, ce fractionnement de la prime majoritaire, entre les différentes circonscriptions, identique au système établi en 2004, risquait fort de produire les mêmes conséquences, à savoir, un émiettement de la prime majoritaire entre différentes listes, et sa conséquence, le défaut d'émergence d'une majorité stable.

Consciente de cet état de fait, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale a, logiquement, proposé que la prime majoritaire soit attribuée de façon globale à la liste qui recueillerait la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou le plus grand nombre de voix au second tour dans une nouvelle circonscription électorale regroupant les circonscriptions électorales antérieures¹¹.

Toutefois, afin d'éviter que la création d'une circonscription unique ne s'effectue au détriment des habitants des archipels éloignés, la commission sénatoriale a également prévu que cette circonscription soit divisée en huit sections, bénéficiant chacune d'un minimum de trois sièges¹². Adopté en séance publique au palais du Luxembourg, ce principe d'une prime

⁷ Article 105 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁸ Article 8 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Malheureusement cette réforme a été couplée à la suppression de la prime majoritaire.

⁹ Article 3 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.

¹⁰ Voir le rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes », précité, p. 27.

¹¹ Voir, en ce sens, le rapport sur « le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française », précité, p. 31.

¹² En outre pour réduire le risque que la création d'une circonscription unique ne débouche sur des «parachutages» dans les sections les moins peuplées et que les habitants des archipels éloignés ne soient pas

unique n'a pas été remis en cause par la suite. Couplé à l'exigence, pour une liste, d'obtenir un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% des suffrages exprimés pour se maintenir au second tour, il devrait favoriser l'émergence d'une majorité suffisamment conséquente pour qu'un terme soit mis à l'instabilité politique dont souffre la collectivité polynésienne.

La décision d'établir le montant de cette prime à un tiers des sièges a pu sembler, quant à elle, quelque peu excessive. En effet, le mode de scrutin relatif à l'élection des conseils régionaux ne prévoit qu'une prime égale au quart des sièges et aucun problème de stabilité n'affecte ces collectivités¹³. Cependant, à la lumière de la formule de Pascal « *vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà* »¹⁴, il convient de prendre en compte les spécificités de la vie politique polynésienne. Celle-ci se caractérise par un paysage politique fragmenté, favorisé par l'usage de la représentation proportionnelle et par « un nomadisme politique incessant et imprévisible »¹⁵. Il en résulte des alliances de circonstance, dont le trait principal est le caractère éphémère. Dans ces conditions, sans aller jusqu'à 50% des sièges, comme c'est le cas en ce qui concerne le mode de scrutin municipal¹⁶, on peut penser qu'une prime d'un tiers des sièges ne sera pas de trop pour permettre au leader de la liste qui remportera les prochaines élections de diriger la collectivité pendant l'intégralité de son mandat.

En outre, la fixation du montant de cette prime à un tiers des sièges s'est également avérée bien pratique au moment d'opérer sa répartition entre les huit sections qui composent désormais la circonscription électorale ; quatre d'entre-elles comportant trois sièges. Si la prime majoritaire ne s'était élevée qu'à un quart des sièges, sa répartition se serait avérée malaisée à effectuer et cela aurait peut-être conduit à accorder un siège supplémentaire à ces quatre sections. Or, si le Conseil Constitutionnel a jugé que la fixation d'un minimum de trois sièges par circonscription « *n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation* »¹⁷, il a aussi repris son fameux considérant sur l'égalité devant le suffrage en vertu duquel « *s'il ne s'ensuit pas*

effectivement représentés, la commission « des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale » a également prévu que seules les personnes résidant dans une section pourraient s'y porter candidates. Dans sa décision du 28 juillet 2011, le Conseil Constitutionnel a jugé que cette disposition, fortement dérogoire au droit commun, n'était contraire « *ni à l'article 74 de la Constitution... ni à aucun autre principe constitutionnel* ». Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, journal officiel du 3 août 2011, p. 13232.

¹³ Voir l'article L 338 du code électoral.

¹⁴ Blaise PASCAL, *Pensées*, Gallimard, 1977, p. 87

¹⁵ Voir le rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes », précité, p. 16 et s.

¹⁶ Pour relativiser quelque peu l'importance de cette prime instaurée par la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982, il convient de préciser qu'auparavant les conseillers municipaux étaient élus au scrutin plurinominal majoritaire, et qu'en conséquence l'opposition n'était pas représentée au sein des conseils municipaux. Voir l'article L 262 du code électoral.

¹⁷ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, précitée.

que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque circonscription ou section électorale ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent toutefois intervenir que dans une mesure limitée »¹⁸. Dès lors, on peut se demander si la décision de doter chaque section d'un minimum de quatre sièges n'aurait pas risqué d'être jugée constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation.

Essentielle pour mettre un terme à l'instabilité politique chronique, la réforme du mode de scrutin ne produira cependant ses effets qu'après le prochain renouvellement de l'assemblée. Or, ce dernier ne devrait intervenir que dans plus d'un an¹⁹, à moins qu'entre-temps l'assemblée ne soit dissoute par décret motivé du Président de la République délibéré en conseil des ministres, si le fonctionnement des institutions de la Polynésie française se révèle impossible²⁰. Dans ces conditions, l'entrée en vigueur immédiate de dispositions permettant de mieux encadrer les procédures de renversement du gouvernement par l'assemblée s'est avérée des plus souhaitables.

II Le renforcement de l'encadrement des procédures de renversement du gouvernement par l'assemblée

Parmi les diverses mesures adoptées afin de mieux « ajuster » le fonctionnement des institutions²¹, celles relatives à la modification des conditions de dépôt, ou de recevabilité, et d'adoption des motions de défiance constructive et de renvoi budgétaire, occupent une place essentielle.

Régie par l'article 156 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, modifié par la loi organique du 7 décembre 2007, la procédure permettant de mettre en cause la responsabilité (politique) du président et du gouvernement de la Polynésie française était déjà particulièrement rationalisée. Elle consistait en un mixage des dispositions

¹⁸ En l'espèce, le ratio entre la population d'une section et le nombre de sièges dont elle dispose est déjà inférieur de 54% au ratio moyen des huit sections en ce qui concerne la huitième section, celle des îles australes.

¹⁹ En effet, selon l'article 104 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, les membres de l'assemblée de la Polynésie française sont élus pour cinq ans. Or, les dernières élections ont eu lieu les 27 janvier et 10 février 2008.

²⁰ Article 157 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²¹ Voir le rapport sur « le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française », précité, p. 28 et s.

du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution française et de l'article 67 de la Constitution allemande²². On y trouvait, notamment, la condition que la motion de défiance soit signée par au moins un quart des membres de l'assemblée, une période de réflexion, le fait que la motion ne puisse être adoptée qu'à la majorité absolue des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, ou encore l'exigence qu'elle comporte le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la Polynésie française si elle était adoptée²³.

Etant donné qu'en dépit de ces contraintes, onze gouvernements se sont succédé depuis 2004, il a semblé souhaitable aux auteurs du rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes »²⁴ de renforcer l'encadrement de la procédure de dépôt et d'adoption des motions de défiance constructives. C'est ainsi qu'il a été proposé que le nombre de signataires nécessaire pour déposer une telle motion soit porté d'un quart à un tiers des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, tandis que celui exigé pour que la motion soit adoptée passe de la majorité absolue à trois cinquièmes des représentants à l'assemblée de la Polynésie française²⁵.

Si la modification relative au nombre de signataires nécessaire, pour pouvoir déposer une motion de défiance a fait l'objet d'un consensus, il n'en est pas allé de même en ce qui concerne le renforcement de la majorité nécessaire pour l'adopter. Remise en cause par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, elle a été défendue en séance publique par Madame Marie-Luce PENCHARD. La ministre en charge de l'outre-mer a obtenu son rétablissement, mais sans emporter la conviction²⁶. En effet, si l'on ne peut mettre en doute l'utilité de cette disposition d'ici au prochain renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française, il n'en ira pas de même par la suite. L'instauration d'une prime majoritaire unique équivalent à un tiers des sièges devrait conduire à la constitution de majorités suffisamment larges pour que le vote d'une motion de défiance à la majorité absolue s'avère déjà particulièrement difficile. Dans ces conditions, l'exigence d'un vote à la majorité des trois cinquièmes conduirait quasiment à

²² « *Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres* ».

²³ Cette dernière précision a été ajoutée par l'article 5 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

²⁴ Voir le rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes », précité, p. 30.

²⁵ Pour les autres modifications concernant cette procédure, voir l'article 35 de la loi organique du 3 août 2011.

²⁶ Le vote à main levée s'étant révélé douteux, l'amendement fut adopté par un vote par assis et levé. <http://www.senat.fr/seances/s201105/s20110531/s20110531009.html#section1419>.

neutraliser ce dispositif, même si « *nos amis polynésiens nous ont montré qu'ils pouvaient faire preuve d'une grande audace et se montrer très novateurs* »²⁷.

Inspirée de l'ancienne procédure dite du 49-3 régional²⁸, la motion de renvoi budgétaire a, quant à elle, été créée par l'article 5 de la loi organique du 8 décembre 2007, qui a modifié la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 en y insérant un article 156-1. Ce dispositif permet à l'exécutif d'obtenir l'adoption du budget de la collectivité en engageant sa responsabilité politique. Pour y faire échec, l'opposition peut déposer une motion de renvoi, qui contient un budget alternatif, et tenter de l'adopter, ce qui, en cas de réussite, aurait pour conséquence complémentaire de mettre un terme aux fonctions des membres du gouvernement.

Les règles relatives au nombre de représentants à l'assemblée de la Polynésie française nécessaire pour déposer, puis adopter, une telle motion, étant identiques à celles concernant la motion de défiance, les auteurs du rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes » ont tout naturellement proposé de les modifier de la même manière²⁹. Cette fois-ci, tant le passage d'un quart à un tiers du nombre de représentants nécessaires pour déposer une telle motion, que le remplacement de la majorité absolue des membres de l'assemblée par celle des trois cinquièmes en ce qui concerne son adoption, furent adoptés de façon consensuelle³⁰. La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration a estimé à ce sujet qu'il était « *indispensable que l'exécutif puisse obtenir l'adoption de son budget* »³¹.

Ces nouvelles règles d'encadrement des procédures de renversement du gouvernement par l'assemblée devraient permettre à l'actuel président, M. Oscar TEMARU, d'exercer ses fonctions jusqu'au prochain renouvellement de l'assemblée. En effet, s'il n'a été porté à la tête de l'exécutif que par une voix de majorité le 1er avril dernier, il faudrait désormais que ses opposants convainquent non pas un mais six de ses partisans pour l'évincer de son poste.

²⁷ Remarque faite lors de la discussion en séance publique par le sénateur Christian COINTAT, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale. <http://www.senat.fr/seances/s201105/s20110531/s20110531009.html#section1419>.

²⁸ Voir l'article 3 de la loi n°98-135 du 7 mars 1998, créant l'article L 4311-1-1 du code général des collectivités territoriales, abrogé à compter du 28 mars 2004.

²⁹ Voir le rapport sur « la réforme du mode de scrutin et la stabilité nécessaire des institutions Polynésiennes », précité, p. 30 et s.

³⁰ <http://www.senat.fr/seances/s201105/s20110531/s20110531010.html#section1514>.

³¹ Voir le rapport sur « le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française », précité, p. 75.

Hautement improbable, un tel renversement de situation le sera encore plus après le prochain renouvellement de l'assemblée lorsque la prime majoritaire aura produit ses effets. Pour en bénéficier, les différents partis politiques polynésiens seront contraints de procéder à des alliances avant le vote des électeurs, ce qui devrait permettre de clarifier un peu le jeu politique si particulier qui caractérise jusqu'à présent ces archipels.