

L'autonomie politique au sein d'un Etat unitaire décentralisé : l'exemple de la Polynésie française.

« La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum », elle est un « pays d'outre-mer ». Ces formules raisonnent comme un lointain écho à l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Elles ne sont cependant pas tirées d'un manifeste indépendantiste polynésien qui proposerait la rédaction d'une Constitution polynésienne mais bien d'une loi de la République, en vigueur, la loi organique du 27 février 2004 *portant autonomie de la Polynésie française*¹, récemment modifiée par la loi organique du 7 décembre 2007².

D'un point de vue géographique, les îles du Vent, les îles Sous-le-Vent, les îles Tuamotu, les îles Gambier, les îles Marquises et les îles Australes forment les archipels de la Polynésie française. D'un point de vue constitutionnel, la Polynésie française constitue un territoire de la République tout à fait particulier. Elle est une *collectivité d'outre-mer dotée d'une autonomie* au sens de l'article 74 alinéa 7 de la Constitution³. Selon la formule de la loi organique de 2004 établissant le statut de la Polynésie française, elle est « pays d'outre-mer ». Une telle formule, même si elle n'a aucune portée normative selon le Conseil constitutionnel⁴, ne manque pas de soulever une interrogation : comment peut-on reconnaître l'existence d'un « pays » qui « se gouverne librement et démocratiquement » au sein d'un Etat unitaire décentralisé qui, comme la France, est qualifié de République indivisible, par l'article 1^{er} de la Constitution ?

¹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut de la Polynésie française*, JORF, 2 mars 2004, p. 4183. Voir respectivement pour les formules citées, les alinéas 3 et 2 de l'article 1^{er} de cette loi.

Voir pour des commentaires du statut dans sa version première, notamment : P. JAN, « L'outre-mer entre mimétisme et spécificité (A propos des lois du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) », *L.P.A.*, 3 août 2004, n° 154, pp. 3-12 ; O. GOHIN, M. JOYAU, « L'évolution institutionnelle de la Polynésie française », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1242-1252 ; A. TROIANELLO, « Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française », *R.F.D.C.*, n° 60, 2004, pp. 833-860.

² Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, JORF, 22 février 2007, p. 3121.

³ L'article 74 de la Constitution régit en effet les collectivités d'outre-mer qui ont « un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la République ». Son alinéa 7 conduit à distinguer deux types de collectivités d'outre-mer, celles de « droit commun » et celles qui sont dotées d'une autonomie. Elle prévoit en effet que « la loi organique peut également déterminer, *pour celles de ces collectivités qui sont dotées d'une autonomie...* » (nous soulignons).

⁴ C.C., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *Rec.*, p. 41, cons. n° 13. Le Conseil constitutionnel précise en effet que « cette dénomination [de « pays d'outre-mer »] n'emporte aucun effet de droit » pour en déduire que « dans ces conditions, l'article 1^{er} [de la loi organique de 2004] n'est pas contraire à la Constitution ». Il émet de la sorte une réserve d'interprétation *restrictive*, supprimant toute portée normative à la formule utilisée par le législateur organique.

Voir pour des commentaires de cette décision, notamment : J.-E. SCHOETTL, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (Analyse des décisions du Conseil constitutionnel du 12 février 2004) », *R.F.D.A.*, 2004, pp. 248-272 ; A. ROUX, « Chronique constitutionnelle », *R.F.D.C.*, n° 58, 2004, pp. 370-382.

L'outre-mer est pour la République un lieu d'« expérimentation » constitutionnelle. L'autonomie locale concédée aux entités décentralisées ultra-marines a toujours été sous la V^{ème} République plus importante que celle qui était reconnue aux collectivités territoriales⁵ métropolitaines. Dans l'étendue de l'autonomie reconnue à l'outre-mer français en général, un seuil supplémentaire a été franchi avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁶, qui a procédé à la réécriture totale du titre XII de la Constitution sur les collectivités territoriales, fixant les principes de la répartition verticale des pouvoirs dans l'Etat.

L'outre-mer français regroupe plusieurs catégories de collectivités territoriales. La Nouvelle-Calédonie doit être mise à part car elle fait l'objet d'un titre particulier dans la Constitution, le titre XIII, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », issu de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998⁷. En dehors de cette collectivité à statut spécifique et à autonomie renforcée, deux catégories générales de collectivités ultra-marines sont consacrées par la Constitution : les *départements et régions d'outre-mer*, les DROM, d'une part, régies par l'article 73 de la Constitution et les *collectivités d'outre-mer*, les COM, d'autre part, qui le sont par l'article 74 de la Constitution.

Les collectivités ultramarines ont deux traits communs qui les dissocient nettement des collectivités territoriales métropolitaines et marquent leur plus grand degré d'autonomie. De manière symbolique, mais lourde de sens, elles abritent des « *populations d'outre-mer* ». L'article 72-3 de la Constitution prévoit en effet que « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ». Le principe de l'unité du peuple français⁸, sans être abandonné, est ainsi battu en brèche depuis la révision constitutionnelle de 2003. De manière plus technique, les COM peuvent être habilitées à intervenir dans le domaine de la loi nationale, c'est-à-dire dans le domaine réservé par l'article 34 de la Constitution au Parlement national.

La procédure leur permettant d'exercer des compétences législatives nationales est plus ou moins renforcée. Pour les DROM, une intervention législative ordinaire spéciale et limitée est exigée. Selon l'article 73 alinéa 3 de la Constitution, « pour tenir compte de leurs spécificités, les [DROM] peuvent être habilités par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans

⁵ La formule « collectivités territoriales » est utilisée dans la Constitution pour désigner les entités décentralisées au sein de l'Etat.

⁶ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, *JORF*, 29 mars 2003.

⁷ Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, *JORF*, 21 juillet 1998.

⁸ Consacré par le Conseil constitutionnel, voir : C.C., n° 91-290 DC, 9 mai 1991 *Statut de la Corse, Rec.*, p. 50, cons. n° 11. Pour une formulation ultérieure avec l'expression « unicité du peuple français » : C.C., n° 99-412 DC, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rec.*, p. 71, cons. n° 10.

un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi »⁹. Pour les COM, une intervention législative organique générale suffit. Selon l'article 74 de la Constitution, une loi organique fixe le statut des COM et prévoit les compétences qui leur sont attribuées, ces compétences pouvant relever du domaine législatif de l'article 34 de la Constitution. Les DROM peuvent ainsi intervenir *ponctuellement* dans des domaines législatifs limités si la loi l'a autorisé de manière spéciale ; les COM sont autorisées à le faire par leur statut, établi par une loi organique, *d'une manière générale*, dans tous les domaines qui leur ont été transférés¹⁰. Dans les deux cas, certaines compétences, énumérées par l'article 73 alinéa 4 de la Constitution¹¹, ne peuvent être déléguées aux collectivités ultramarines.

Quel que soit le domaine de compétence transféré, les actes des collectivités ultra-marines intervenant dans le domaine de la loi sont des *actes administratifs* et non des lois¹². L'exercice d'une compétence législative s'inscrit ainsi de manière formelle dans la « libre administration » des collectivités territoriales, et donc dans le cadre d'une *autonomie administrative*, et non dans une logique de « libre gouvernement », caractéristique d'une *autonomie politique*¹³. Même si l'autonomie est forte, la délégation de compétences législatives aux entités décentralisées s'inscrivant dans une logique d'Etat régional, elle demeure une autonomie administrative et non une autonomie politique.

Un tel constat mérite cependant d'être nuancé pour deux collectivités ultramarines au moins : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française¹⁴. Pour ces deux collectivités, il n'est pas exact de parler d'une simple autonomie administrative. L'autonomie va plus loin. Elle est une véritable autonomie politique. Une révision constitutionnelle spéciale s'est d'ailleurs avérée nécessaire pour pouvoir valablement accorder à la Nouvelle-Calédonie une telle autonomie. Suivant le même schéma, un projet de révision constitutionnelle avait également été déposé le 26 mai 1999 pour la Polynésie française¹⁵. Il n'a pas abouti. La Polynésie bénéficie finalement de la seconde partie de

⁹ Le DROM de La Réunion est toutefois explicitement exclu de cette possibilité de se voir accorder des compétences législatives par l'article 73 alinéa 5 de la Constitution.

¹⁰ On peut également penser que des délégations de compétences législatives peuvent être faites au profit des collectivités ultra-marines dans d'autres conditions, au titre de l'expérimentation prévue par l'article 37-1 de la Constitution : « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitées, des dispositions à caractère expérimental ».

¹¹ Voir *infra*, § I A.

¹² Voir *infra*, § I A.

¹³ Qu'il nous soit permis ici, la question justifiant à elle seule un travail d'ampleur, de retenir une approche relativement intuitive de la notion d'« autonomie politique ». Elle sera considérée comme reconnue à une entité infra-étatique décentralisée dès lors que des compétences étatiques lui sont transférées et qu'un fonctionnement et des symboles étatiques lui sont reconnus. Précisons que l'adjectif « étatique » est utilisé ici pour désigner des attributs caractéristiques d'un Etat et qui lui sont en principe réservés.

¹⁴ Voir pour une analyse comparée de l'autonomie conférée à chacune de ces collectivités : J.-Y. FABERON, « Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : des autonomies différentes », *R.F.D.C.*, n° 68, 2006, pp. 691-712.

¹⁵ Projet de loi de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, Assemblée nationale, n° 1624, 26 mai 1999, XI^{ème} législature.

l'article 74 de la Constitution, telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de 2003 et qui concerne les COM dotées d'une autonomie.

Dans le statut de 2004, c'est-à-dire dans la loi organique du 27 février 2004 portant autonomie de la Polynésie française, adopté sur le fondement de cette disposition constitutionnelle, la reconnaissance d'une autonomie politique à la Polynésie française se manifeste à plusieurs égards.

Une telle autonomie passe en premier lieu par un certain nombre de symboles. Rappelons ceux, « étatiques », posés par l'article 1^{er} du statut : la Polynésie française est « pays d'outre-mer au sein de la République » et « se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum ». L'article 1^{er} poursuit encore : la Polynésie « détermine librement les signes distinctifs permettant de marquer sa personnalité dans les manifestations publiques officielles ». Son identité culturelle est protégée¹⁶. Elle se concrétise en particulier par la possibilité d'enseigner la langue tahitienne à l'école et par la reconnaissance des différentes langues polynésiennes. L'article 57 du statut prévoit que « Le français, le tahitien, le marquisien, le paumotu et le mangarevien sont les langues de la Polynésie française ». De manière plus forte encore, des discriminations positives, mais peut-être le terme de « positives » est dans un tel contexte impropre, sont admises au profit de la population locale. Selon l'article 18 du statut : « La Polynésie française peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières ». Si de telles mesures doivent « être justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local », comme n'a pas manqué de le souligner le Conseil constitutionnel¹⁷, elles n'en justifient pas moins un traitement différencié et privilégié des populations locales. Précisions que de telles mesures sont permises de manière explicite par l'article 74 de la Constitution¹⁸. La Polynésie française dispose encore de son propre *Journal officiel* : le *Journal officiel de la Polynésie française*. Ces différents éléments symboliques caractéristiques d'une identité propre à la Polynésie tranchent avec la tradition assimilationniste française.

La consultation de l'assemblée de Polynésie française sur les textes nationaux relatifs à ce territoire s'inscrit en deuxième lieu dans une logique d'association de cette collectivité territoriale au processus d'adoption des normes nationales qui la concernent. Une telle consultation est permise pour toutes les COM par l'article 74 alinéa 6 de la Constitution. Pour la Polynésie, ses

¹⁶ Titre III, Chapitre I, section 7 du statut.

¹⁷ C.C., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, précitée*, cons. n° 32.

¹⁸ Selon l'alinéa 10 de cette disposition, pour les COM dotées d'une autonomie, la loi organique peut déterminer les conditions dans lesquelles : « 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 ».

modalités sont précisées par l'article 9 du statut. L'assemblée de Polynésie est ainsi consultée de manière obligatoire sur trois catégories d'actes : sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française, sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution et sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française. Elle prononce un avis, publié au *Journal officiel de la Polynésie française*. Sans participer à la détermination de son statut, élément caractéristique d'un *Etat des autonomies* comme l'Etat espagnol, la Polynésie est toutefois consultée sur tous les projets de modification de ce statut. Selon l'article 133 de la loi organique du 27 février 2004, l'assemblée de la Polynésie française peut encore « adopter des résolutions tendant soit à étendre des lois ou règlements en vigueur en métropole, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Polynésie française ». Ces résolutions, lorsqu'elles portent sur des propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires applicables en Polynésie française, sont considérées comme des avis au sens de l'article 9 du statut, lorsque le Parlement ou le Gouvernement décident de les suivre en tout ou partie.

L'autonomie politique se concrétise en troisième lieu, de manière plus technique, de deux manières : non seulement par *la reconnaissance* au profit de la Polynésie *de compétences étatiques* (§ I), mais également par *le mimétisme des institutions étatiques* (§ II).

§ I – La reconnaissance de compétences étatiques

L'autonomie politique reconnue à la Polynésie est significative au regard de deux domaines de compétence qui lui sont reconnues : des compétences législatives (A) et, pour être pédagogue et selon une *flexible* science du droit, des compétences « internationales »¹⁹, ou plus justement sans doute, des compétences « externes » (B).

A – La dévolution de compétences législatives

La dévolution de compétences aux COM est encadrée par la Constitution. Un certain nombre de matières ne peuvent pas, en principe, être dévolues à une COM. La liste est fixée par l'article 73 de la Constitution, auquel renvoi l'article 74. Il s'agit de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral.

¹⁹ Dans la décision du 12 février 2004 sur le statut de la Polynésie, le Conseil constitutionnel fait référence « aux compétences en matière internationale » de la Polynésie.

On retrouve des domaines qui relèvent de compétences régaliennes de l'Etat (justice, défense, monnaie, politique étrangère), et/ou de compétences législatives relevant de l'article 34 de la Constitution et réservées au Parlement national (nationalité état et capacité des personnes, libertés publiques, droit pénal et procédure pénale, organisation de la justice, droit électoral, organisation générale de la défense nationale). Ces compétences forment le cœur de la souveraineté étatique telle qu'il a été formalisé dans la Constitution par le pouvoir de révision constitutionnelle en 2003. Elles ne peuvent donc pas, en principe, être déléguées à une COM. Cependant, la Constitution admet que, si de telles compétences étaient détenues par ces collectivités avant la révision constitutionnelle de 2003, qui fixe cette liste de compétences non transférables, elles seront maintenues²⁰. La révision n'a pas entendu porter préjudice à l'exercice de compétences déjà antérieurement transférées aux COM.

La répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie est précisée par les articles 13 et suivants du statut de 2004. Selon l'article 13 de ce dernier, modifié en 2007 : « Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ». La Polynésie détient une compétence de principe alors que l'Etat n'a qu'une compétence d'attribution, fixée par l'article 14 du statut²¹ et dans laquelle on retrouve la plupart des compétences régaliennes et/ou législatives²². Le principe de la compétence d'attribution est clair. Selon l'article 14 : « Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières » énoncées. Il précise encore que ces compétences « s'exercent sous réserve », d'une part, des compétences particulières reconnues par la loi organique à la Polynésie²³ et, d'autre part, des compétences de l'Etat auxquelles participe la Polynésie²⁴. Autrement dit, au sein des compétences réservées à l'Etat, l'étendue de la liberté dont il dispose est limitée, soit par la reconnaissance de compétences particulières à la Polynésie, soit par la participation de la Polynésie à l'exercice de compétences de l'Etat. Les compétences étatiques sont ainsi doublement encadrées : *sur le principe*, l'Etat ne dispose que d'une compétence d'attribution, et *dans leur exercice*, il doit respecter certaines compétences spécifiques de la Polynésie ainsi que celles qu'il partage avec la Polynésie.

²⁰ Article 74 alinéa 4 de la Constitution.

²¹ Titre III, chapitre I, section 1 « Les compétences de l'Etat » du statut.

²² Tel est le cas par exemple de la nationalité ; des droits civiques; du droit électoral, de l'état et de la capacité des personnes, de la garantie des libertés publiques, de la justice, de la politique étrangère, de la défense, de l'entrée et du séjour des étrangers, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et du change, du Trésor, des marchés financiers, de la police et la sécurité de la circulation maritime, des règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics, de la fonction publique civile et militaire de l'Etat, du statut des autres agents publics de l'Etat, du domaine public de l'Etat, des marchés publics et des délégations de service public de l'Etat et de ses établissements publics, de la communication audiovisuelle, de l'enseignement universitaire, de la recherche...

²³ Titre III, chapitre I, section 2 « Les compétences particulières de la Polynésie française » du statut.

²⁴ Titre III, chapitre I, section 3 « La participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat » du statut.

La répartition des compétences est ainsi largement favorable à la Polynésie. Il reste que si, jusqu'à présent, il est question de délégation de compétence, il n'est pas question de délégation de compétences *législatives*. En effet, dans les compétences de principe attribuées à la Polynésie, il en est qui relèvent du pouvoir législatif national et d'autres du pouvoir réglementaire national. Or, lorsque la Polynésie intervient dans le domaine législatif national, les actes adoptés sont qualifiés de « lois du pays ». Le terme de « loi » n'est ici pas anodin, même si de telles lois ont une valeur d'acte administratif comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel²⁵. L'utilisation de l'expression révèle même une certaine schizophrénie puisque dans le statut celle-ci est toujours entourée de guillemets. D'un côté, on utilise le terme de *loi*, de l'autre, le terme n'est pas véritablement assumé puisqu'il est entouré de guillemets²⁶. L'article 140 du statut, dans sa rédaction issue de la loi organique de 2007, définit les « lois du pays » comme « les actes de l'assemblée de la Polynésie française (...) qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13²⁷, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 31 à 36²⁸ ». L'intervention de la Polynésie dans le domaine législatif national prend donc la forme d'une « loi du pays » adoptée par l'assemblée de Polynésie et qui bénéficie, on le verra²⁹, d'un régime contentieux spécifique. La dévolution de compétences réservées à l'Etat dépasse les seules compétences législatives, elle concerne également les compétences externes.

B – L'attribution de compétences externes

L'article 14 du statut, qui dresse la liste des compétences réservées à l'Etat, mentionne la « politique étrangère »³⁰. Cependant, comme nous l'avons exposé, de telles compétences s'exercent, notamment, sous réserve des compétences particulières reconnues à la Polynésie françaises³¹. Parmi celles-ci, il en est trois qui sont susceptibles de s'inscrire, dans un sens large, dans la « politique étrangère » de l'Etat.

²⁵ C.C., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, précitée*, cons. n° 90. Pour le Conseil constitutionnel, « les actes dits "lois du pays" procèdent des délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et ont le caractère d'actes administratifs ».

²⁶ L'expression de « lois du pays » pour la Nouvelle-Calédonie, qui recouvre en substance les actes intervenus dans le domaine législatif national et adoptés par le congrès de la Nouvelle-Calédonie (loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, article 99) n'est pas entourée de guillemets dans la loi organique sur la Nouvelle-Calédonie. Ces derniers matérialisent une gradation certaine dans l'étendue de l'autonomie conférée à l'outre-mer.

²⁷ Qui fixe le principe selon lequel : « Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

²⁸ Qui concernent certaines des compétences de la Polynésie regroupées dans le Titre III, chapitre I, section 3 « La participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat » du statut.

²⁹ Voir *infra* II B.

³⁰ Article 14 3°) du statut.

³¹ Titre III, chapitre I, section 2 du statut.

Tel est le cas, tout d'abord, de la possibilité offerte à la Polynésie de « disposer de représentations auprès de tout Etat ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique »³². Ensuite, le président de la Polynésie française peut négocier, dans les domaines qui relèvent de la compétence de la Polynésie, « des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française »³³. De tels actes sont signés par le Président de la Polynésie et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie. Enfin, le Président négocie et signe « dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics »³⁴. De telles conventions nécessitent un accord préalable de l'Assemblée de Polynésie, si elles interviennent dans leur domaine de compétence. Une fois conclues, elles doivent être approuvées par le conseil des ministres ou par l'Assemblée, si elles sont conclues dans le domaine de compétence de cette dernière.

En présence d'une compétence régaliennne de l'Etat, la politique étrangère, l'exercice par la Polynésie de ces compétences externes est strictement encadré. En ce qui concerne les représentations à l'étranger, le Conseil constitutionnel a précisé que la loi organique « ne saurait, sans empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'Etat, conférer à ces représentations un caractère diplomatique »³⁵. La Polynésie peut très bien disposer de représentation à l'étranger, mais il ne peut s'agir que de représentations symboliques, qui n'ont pas de caractère diplomatique. Concernant les arrangements administratifs et les conventions de coopération décentralisée, elles ne peuvent être adoptées que dans les domaines de compétence qui appartiennent à la Polynésie. La compétence externe suit la compétence interne. Ce n'est que si la Polynésie dispose d'une compétence interne qu'elle pourra l'exercer à l'extérieur. Ces actes « à portée externe » doivent également toujours être conclus dans le respect des traités et accords engageant la France. L'intervention extérieure de la Polynésie est donc subordonnée à celle de la France. Enfin la portée des actes externe est limitée. Pour les arrangements administratifs, il s'agit seulement « de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française », ce ne sont donc que « des accords de portée limitée ou de nature technique »³⁶.

Si l'on porte une appréciation sur la reconnaissance de compétences étatiques, on peut conclure qu'elle se fait de manière plus large pour les compétences législatives que pour les compétences

³² Article 15 du statut.

³³ Article 16 du statut.

³⁴ Article 17 du statut dans sa rédaction issue de la loi organique de 2007.

³⁵ C.C., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, précitée*, cons. n° 27.

³⁶ C.C., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, précitée*, cons. n° 28.

externes. En matière de dévolution de compétences, la répartition posée par le statut est sur le principe favorable à la Polynésie. S'agissant des compétences internationales, le caractère régalien de cette matière est un frein à leur exercice plein et entier par la Polynésie. L'exercice de compétences externes ne peut donc être que limité. Il existe pourtant un symbole fort, même s'il a peu de portée pratique : la possibilité de représentation à l'étranger. Certes, on est ici dans le symbole, mais c'est sans aucun doute dans celui-ci également que se joue l'autonomie politique. L'attribution de symboles étatiques à une entité décentralisée, pensons selon une autre perspective à quels déchaînements avait donné lieu l'attribution de symboles étatiques à l'Union européenne, contribue à lui façonner une identité politique. Le mimétisme des institutions étatiques est à cet égard significatif.

§ II – Le mimétisme des institutions étatiques

La symbolique d'une autonomie politique conférée à une entité décentralisée passe par la transposition à cette entité de mécanismes institutionnels traditionnellement utilisés et réservés à l'Etat. Dans le statut de la Polynésie, on constate un mimétisme constitutionnel avec la V^{ème} République. Plusieurs organes ont été créés dont la dénomination et les attributions s'inspirent d'organes politiques nationaux (A). De plus, le contentieux des « lois du pays », actes de l'assemblée polynésienne intervenant dans le domaine législatif, s'inspire du contentieux de constitutionnalité des lois tel qu'il existe devant le Conseil constitutionnel (B).

A – La mise en place d'organes politiques

L'article 5 du statut prévoit que « les institutions de la Polynésie française comprennent le président, le gouvernement, l'assemblée et le conseil économique, social et culturel ».

Ces dénominations ne sont pas neutres. Les termes sont forts. Le Président n'est pas le Président de l'Assemblée ou du gouvernement, il est *Président de la Polynésie française*. Un *pouvoir ministériel*, selon la formule de René Capitant, est créé, dénommé le *gouvernement de Polynésie*, ce qui est inédit au regard des collectivités métropolitaines. L'*assemblée de Polynésie* est bien une assemblée, non pas un conseil, comme le conseil municipal, le conseil général ou le conseil régional. Comble du raffinement politique, il existe en Polynésie, à l'instar de la France dans le titre XI de la Constitution, un *Conseil économique, social et culturel*. Le terme « culturel » est bienvenu. Il permet d'éviter de reprendre la dénomination exacte de l'institution prévue par la Constitution.

Au-delà des termes, les fonctions attribuées à chacun de ces organes s'inscrivent dans une logique politique de séparation des pouvoirs. On retrouve un pouvoir législatif « local » et un pouvoir exécutif « local » selon une articulation inspirée du modèle parlementaire et, surtout, une responsabilité politique de l'exécutif local devant l'assemblée de Polynésie.

En ce qui concerne les attributions des différentes institutions polynésiennes, la comparaison avec la Constitution du 4 octobre 1958 est particulièrement éclairante. Ainsi selon l'article 63, alinéa 1, si « le gouvernement de la Polynésie française est l'exécutif de la Polynésie française », il en « conduit la politique » ; selon l'article 64, le Président de la Polynésie « dirige l'action du gouvernement ». On sait que l'article 21 de la Constitution prévoit c'est le Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » et que le Premier ministre, « dirige l'action du gouvernement »³⁷. L'article 64 du statut précise que le Président de la Polynésie « exerce le pouvoir réglementaire pour l'application des actes du conseil des ministres ». Comme celui « d'exécutif », le terme de « pouvoir réglementaire » est utilisé. Il renvoie à la distinction entre le pouvoir réglementaire de l'exécutif polynésien et le pouvoir de l'assemblée de Polynésie qui, sans être qualifié de « législatif », s'inscrit dans la même logique. Dans la répartition des compétences exécutif/« législatif », l'assemblée dispose d'une compétence de principe. En effet, selon l'article 102 alinéa 2 du statut : « Toutes les matières qui sont de la compétence de la Polynésie française relèvent de l'assemblée de la Polynésie française, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi organique au conseil des ministres ou au président de la Polynésie française ».

De manière plus forte encore, l'article 63 alinéa 3 du statut prévoit que le gouvernement polynésien « est responsable devant l'assemblée de la Polynésie française ». Il existe donc une responsabilité politique du gouvernement devant l'assemblée, marque d'une politisation forte de la vie institutionnelle polynésienne. En pratique, on a d'ailleurs assisté à une grande instabilité institutionnelle consécutive à la mise en place du statut. Depuis les élections du 23 mai 2004, six présidents de la Polynésie se sont succédés³⁸, six motions de censure ont été présentées contre le gouvernement et quatre d'entre-elles ont été adoptées, aboutissant au renversement du gouvernement en place.

Une telle instabilité a obligé le législateur – national – à modifier les règles de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. En effet, le mécanisme en place désormais est un mécanisme de « défiance constructive ». Les membres de l'assemblée de Polynésie peuvent déposer une motion de défiance³⁹, inspirée dans ses conditions d'application de la motion de censure de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution. Elle n'est recevable que si elle est signée par au moins le quart des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, la proportion étant d'un dixième des députés dans le cadre de la Constitution. Elle doit indiquer « d'une part, les motifs

³⁷ Nous soulignons.

³⁸ Sans grande diversité : M. Oscar TEMARU, M. Gaston FLOSSE puis de nouveau M. Oscar TEMARU, M. Gaston TONG SANG puis encore M. Oscar TEMARU, le gouvernement de ce dernier ayant démissionné le 30 janvier dernier, laissant TEMARU former un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes jusqu'aux nouvelles élections, le second tour qui a eu lieu dimanche 10 février 2008 a donné une majorité relative au parti autonomiste de M. Gaston TONG SANG. Malgré, ou sans doute à cause, de cette majorité relative, c'est toutefois M. Gaston FLOSSE, grâce à une alliance avec M. Oscar TEMARU, qui a été élu président le 24 février dernier.

³⁹ Avant la loi organique de 2007, le terme utilisé était plus explicite encore puisqu'il s'agissait d'une *motion de censure*.

pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la Polynésie française en cas d'adoption de la motion de défiance ». Ce dernier élément est original. Il marque une volonté du législateur organique de 2007 de stabiliser et de rationaliser l'utilisation de la procédure mettant en jeu la responsabilité politique de l'exécutif local en Polynésie française. Si une motion est déposée, le vote ne peut avoir lieu que trois jours après son dépôt. Le délai de réflexion est ici plus long que celui de la motion de censure de l'article 49 de la Constitution, qui est de 48 heures, mais l'inspiration demeure manifeste. Cette inspiration se retrouve encore dans les modalités de vote : « seuls sont recensés les votes favorables à la motion de défiance, qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des représentants à l'assemblée de la Polynésie française »⁴⁰. Enfin, « chaque représentant à l'assemblée de la Polynésie française ne peut signer, par année civile, plus de deux motions de défiance »⁴¹.

Cette inspiration politique des institutions polynésiennes se poursuit encore dans le contentieux des « lois du pays », inspiré du contentieux de constitutionnalité des lois.

B – Un « contrôle de constitutionnalité » des « lois du pays »

Le terme de « loi du pays », même s'il est mis entre guillemets, n'en revêt pas moins un certain lustre. L'assemblée de Polynésie, lorsqu'elle intervient dans le domaine de la loi, adopte des « lois », fussent elles du pays, et pas des « délibérations ». Si ces actes ont pour valeur formelle, celle d'un acte administratif, leur domaine matériel empêchait dans une certaine mesure que son contentieux fût confié au tribunal administratif de Papeete, comme un acte banal d'une collectivité territoriale quelconque. C'est pourquoi le législateur organique a choisi en 2004 d'en confier le contentieux en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat, le Conseil constitutionnel étant compétent pour contrôler les lois du pays - sans guillemet - de la Nouvelle-Calédonie. Le recours contre les « lois du pays » organisé devant le Conseil d'Etat s'inspire à plusieurs titres du contrôle de constitutionnalité des lois tel qu'il existe ou pourrait exister sous la V^{ème} République⁴².

⁴⁰ Selon l'article 49 alinéa 2 de la Constitution : « Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée ».

⁴¹ Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, un député ne peut pas être signataire de plus de trois motions de censure (*spontanées*, article 49 alinéa 2) par session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire, la signature de motions de censure *défensives* (article 49 alinéa 3) n'entrant pas en ligne de compte. Auparavant, en cas de rejet d'une motion de censure spontanée, un député ne pouvait en proposer une nouvelle au cours de la même session, à l'exception des motions de censure défensives.

⁴² On remarquera que si le recours direct devant le Conseil constitutionnel n'a jamais été envisagé de manière sérieuse, la question préjudicielle de constitutionnalité fait figure d'arlésienne sous la V^{ème} République. Après deux projet de loi de révision constitutionnelle déposés dans les années 90 qui n'ont pas abouti, récemment, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, présidé par Edouard BALLADUR, chargé d'étudier les modifications de la Constitution et des textes qui la complètent propres à répondre aux préoccupations exprimées par le Président de la République, a retenu dans son rapport du 29 octobre 2007, le principe d'une question préjudicielle de constitutionnalité.

Le contrôle du Conseil d'Etat sur les « lois du pays » est un contrôle concentré. Le juge administratif suprême est le seul habilité à apprécier la régularité des « lois du pays ». Deux modalités de contrôle sont prévues : un contrôle *a priori* par voie d'action et un contrôle *a posteriori* par voie d'exception.

Le contrôle par voie d'action se dédouble à son tour en un recours restreint et en un recours ouvert. Le recours restreint⁴³ est réservé à certaines autorités politiques limitées : « le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française ». La parenté avec la saisine politique du Conseil constitutionnel est évidente. La loi organique précise que « chaque saisine contient un exposé des moyens de droit et de fait qui la motivent ; le Conseil d'Etat en informe immédiatement les autres autorités titulaires du droit de saisine ; celles-ci peuvent présenter des observations dans un délai de dix jours » ; autant d'exigences que l'on retrouve dans la pratique du contrôle de constitutionnalité des lois ou dans la loi organique relative au Conseil constitutionnel⁴⁴. Ce recours doit intervenir après un délai de 8 jours consécutif à l'adoption d'une « loi du pays » ou le lendemain d'une nouvelle délibération. Ces délais sont impératifs, ce qui se justifie par le fait qu'une nouvelle délibération peut précisément être demandée dans les 8 jours après l'adoption de la « loi du pays » par le haut commissaire de la République ou le conseil des ministres. En tout état de cause, le recours doit avoir lieu au plus tard dans un délai de 15 jours.

Un contrôle *a priori* par voie d'action est également ouvert aux personnes physiques et morales⁴⁵. Les « lois du pays » sont publiées à cet effet dans le *Journal officiel de la Polynésie française*, à titre d'information, à l'expiration d'un délai de 8 jours après l'adoption de la loi ou le lendemain de la nouvelle délibération. A compter de cette publication, le délai de saisine est d'un mois. Les particuliers et personnes morales doivent justifier d'un intérêt à agir.

Une question préjudicielle est enfin ouverte devant le Conseil d'Etat dans des termes⁴⁶ qui rappellent le projet de révision constitutionnelle visant dans les années 90 à introduire une question préjudicielle de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. Le contrôle sur les « lois du pays » est ainsi exercé *a posteriori* par voie d'exception, sur renvoi des juridictions de droit

⁴³ Article 176-I du statut.

⁴⁴ Si la motivation des saisines du Conseil constitutionnel et les observations du gouvernement résultent de la pratique contentieuse en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, l'information par le Conseil constitutionnel de l'existence d'une saisine aux autorités de saisine autres que celle qui a saisi est prévue par l'article 18 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel.

⁴⁵ Article 176-II du statut.

⁴⁶ Selon l'article 179 de la loi organique : « Lorsque, à l'occasion d'un litige devant une juridiction, une partie invoque par un moyen sérieux la contrariété d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" avec la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux, ou les principes généraux du droit, et que cette question commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites, la juridiction transmet sans délai la question au Conseil d'Etat, par une décision qui n'est pas susceptible de recours ».

commun. Les justiciables bénéficient avec les « lois du pays » de voies de droit dont ils ne disposent pas avec les lois nationales, à savoir un recours direct et une question préjudicielle.

Les normes de références du contrôle sur les « lois du pays » sont prévues par la loi organique. Il s'agit : « de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit ». L'affranchissement du respect des lois nationales est ici explicite. Seules les catégories normatives mentionnées dans les articles 176-III et 177 du statut peuvent être opposées aux « lois du pays ». En dehors des spécificités prévues par la loi organique, la procédure contentieuse suivie devant le Conseil d'Etat est celle du recours pour excès de pouvoir de droit commun. Le Conseil d'Etat doit se prononcer dans un délai de trois mois et sa décision, on ne parle plus d'un « arrêt » mais d'une « décision » du Conseil d'Etat pour les « lois du pays », est publiée au *Journal officiel de la Polynésie française* et au *Journal officiel de la République française*.

Au sein d'un Etat unitaire décentralisé comme la France, dans lequel la tradition centralisatrice est forte, la reconnaissance de principe d'une autonomie politique à certaines entités décentralisées peut surprendre. Elle doit pourtant d'autant moins surprendre qu'elle est mise en place loin du territoire métropolitain. Les révisions constitutionnelles de 1998 et de 2003 n'ont encouragé ce mouvement d'autonomisation politique que pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Elles n'illustrent pas un mouvement de fond et ne s'inscrivent sans doute pas non plus dans une véritable logique d'expérimentation. L'autonomie politique n'apparaît que comme une étape transitoire, empruntée pour calmer les velléités autonomistes de certains mouvements politiques dans des zones sensibles du territoire non métropolitain. A bien observer l'utilisation qui est faite en pratique de cette autonomie, en particulier en Polynésie, la voie vers l'indépendance semble longue et le provisoire risque de durer.

Xavier MAGNON

Professeur à l'Université *Via Domitia*