

III - JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE*

*Sous la direction de Marc Joyau **

Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française (JORF du 13 avril 1996, p. 5724).

Mots clés: loi organique - droit de disposer - droit de propriété - garanties fondamentales - libertés publiques - procédure pénale - droit au recours - souveraineté de l'Etat – consultation - déclaration de l'urgence - langue française - langue tahitienne - accords internationaux - articles 46, 52, 53, 72 alinéa 3 et 74 de la Constitution - articles 16 et 17 de la DDHC.

Le statut d'autonomie de la Polynésie française a été remodelé par voie législative le 12 avril 1996, en vue d'adapter le statut procédant de la loi 84-820 du 6 septembre 1984. Le recours à la législation organique dont la nécessité résultait du nouvel article 74 modifié par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, imposait à la loi organique n° 96-312 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, d'être soumise au Conseil constitutionnel sur le fondement des articles 46 et 61 alinéa 1^{er} de la Constitution.

L'examen réalisé par le Conseil s'est dans un premier temps attaché à vérifier le caractère organique des dispositions législatives. Puis dans un second temps, il a cherché à contrôler la constitutionnalité de la loi sur le fond.

Dans sa décision en date du 9 avril 1996, le Conseil constitutionnel censure cinq dispositions et émet quelques réserves d'interprétation que complètent des explications de texte.

- Le caractère organique des dispositions:

Le Conseil a déclaré que les articles 115 et 116 composant le titre VII relatif à l'identité culturelle n'avaient pas le caractère organique requis par l'article C. 74 alinéa 2. Ce déclassement n'emporte pour autant pas la censure desdites dispositions.

En effet, l'article C. 74 alinéa 2 prévoit que «les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent notamment les compétences de leurs institutions propres ». Le Conseil a précisé dans sa décision les critères généraux permettant de vérifier le caractère organique d'un article. Dès lors, il faut considérer comme ayant un caractère organique les dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles

* Emmanuel-Pie Guiselin, Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne-Sud, Laurence Gelin-Racinoux, A.T.E.R. à l'Université de Nantes, Bénédicte Renaud de la Faverie, juriste au C.O.P.F. (Comité Olympique de la Polynésie française)

* Maître de conférences de droit public à l'Université de la Polynésie française

essentielles d'organisation et de fonctionnement des ces institutions, sans oublier d'y adjoindre les modalités selon lesquelles s'exercent sur elles les pouvoirs de contrôle de l'Etat, ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a considéré que les articles en cause, traitant notamment de l'utilisation des langues polynésiennes, n'étaient ni relatifs aux compétences des institutions propres du territoire ni aux règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions, et avaient ainsi une valeur législative ordinaire.

- La constitutionnalité des dispositions:

Avant de débiter son examen sur le fond, le Conseil constitutionnel rappelle qu'il a déjà statué sur un certain nombre de lois relatives notamment à la Polynésie française, dont la loi organique en cause ne fait que reprendre une partie des dispositions. Par conséquent, il considère qu'au-delà de la vérification du caractère organique et sous réserve que la rédaction ou le contenu des dispositions qui lui sont soumises soit identique aux dispositions antérieures déclarées conformes à la Constitution, il ne procédera pas à un nouvel examen de constitutionnalité.

En ce qui concerne les dispositions nouvelles, tant par leur rédaction que par leur contenu, le Conseil a prononcé cinq censures.

- La première censure du Conseil s'attache aux alinéas 13 et 14 de l'article 28. La loi organique organise à travers l'alinéa 13 un régime discrétionnaire d'autorisation préalable à la réalisation d'opérations de transfert de propriété. Or, il apparaît au juge constitutionnel que ce régime est susceptible de concerner des catégories de droits multiples alors même que les fins d'un tel régime n'ont pas été définies par le législateur.

Le Conseil censure cette disposition au motif qu'elle porte atteinte au droit de disposer qu'il considère comme un attribut essentiel du droit de propriété. La censure se justifie par le fait que les limitations ainsi imposées par le régime d'autorisation atteignent une telle gravité que le sens et la portée de ce droit, par ailleurs garanti par l'article 17 de la Déclaration de Droits de l'Homme et du Citoyen, en sont dénaturés.

Dans le même temps, le Conseil censure l'alinéa 14 au motif que le droit de préemption qui pouvait être exercé sur les mêmes biens, était indissociable de l'alinéa 13.

- Le Conseil déclare également l'inconstitutionnalité de l'article 6 alinéa 7 en ce que ce dernier attribue à l'Etat compétence en matière de «garanties fondamentales des libertés publiques». Le juge estime en effet que tant la mise en œuvre des libertés publiques que les garanties qu'elles comportent doivent être identiques sur tout le territoire. Par conséquent, même si les articles C. 72 et C. 74 affirment respectivement le principe de la libre administration des collectivités territoriales et celui de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, restreindre la compétence de l'Etat aux seules garanties fondamentales et ainsi faire dépendre les autres garanties des libertés publiques de la décision d'une collectivité territoriale, est contraire à la Constitution.

- La troisième censure prononcée par le Conseil vise l'article 6 alinéa 8. Ce dernier prévoit « que sont également exclues de la compétence de l'Etat en matière de procédure pénale les procédures relatives à la constatation des infractions aux réglementations territoriales ». Mais dans la mesure où une telle compétence conférée aux autorités du territoire de la Polynésie française aurait pour résultat de briser l'uniformité de la mise en œuvre des libertés publiques sur l'ensemble du territoire de la République et risquerait de porter atteinte à la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel déclare cette disposition contraire à la constitution.

- Le Conseil constitutionnel reste dans le domaine des libertés en censurant l'article 28 alinéa 25. Ce dernier prévoyait que les services chargés de recueillir les déclarations d'associations soient désignés par le Conseil des ministres du territoire. Ainsi selon cette disposition, la déclaration préalable que prévoit la loi du 1^{er} juillet 1901 et qui permet à une association d'avoir une existence juridique, dépendait d'une autorité territoriale. Or, subordonner à la décision d'une autorité du territoire une condition aussi essentielle de mise en œuvre d'une loi relative à une liberté publique, en l'occurrence la liberté d'association, n'est pas conforme à la Constitution.

- Enfin, une dernière disposition est censurée au motif qu'elle portait atteinte au droit de recours, il s'agit de l'article 113 alinéa 1. Par cet alinéa, le Parlement avait enfermé le recours contre un acte pris en application d'une délibération de l'assemblée territoriale ou de sa commission permanente, dans un délai de quatre mois. Le Conseil constitutionnel déclare cette disposition contraire à la Constitution dans la mesure où le respect d'un tel délai conduit à priver toute personne qui entend contester la légalité d'un acte pris dans ces conditions, de tout droit au recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Il ajoute qu'une telle atteinte au droit à un recours juridictionnel découlant de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, ne pouvait se justifier par le souci de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée.

Le Conseil a également émis quelques réserves d'interprétation:

- La première réserve concerne l'exercice par l'Etat de sa souveraineté. En effet, le Conseil considère que l'attribution d'un domaine public maritime au territoire de la Polynésie française est conforme à la Constitution sous réserve que cela n'affecte en aucune manière l'exercice de sa souveraineté par l'Etat.

- Le Conseil interprète également strictement l'alinéa premier de l'article 71. Selon ce dernier, entre les sessions, la commission permanente émet « des avis sur les textes pour lesquels la consultation par l'Etat de l'assemblée de Polynésie est prévue ». Le Conseil a alors précisé que cette consultation ne pouvait se substituer à la consultation qui découle de la Constitution en son article C. 74. En effet, la Constitution envisage une consultation exclusive de l'assemblée territoriale. Par conséquent, le juge constitutionnel considère que la compétence consultative attribuée à la commission permanente par l'article 71 alinéa 1 n'est conforme à la Constitution que sous réserve de s'exercer en dehors des avis prévus par la Constitution à l'article 74.

- Ce même article 71 appelle de la part du juge constitutionnel une autre réserve d'interprétation tenant à l'urgence dont le gouvernement de Polynésie française peut user pour, qu'entre les sessions, la commission permanente règle par ses délibérations les affaires qu'il lui a adressées. En effet selon le juge, une telle disposition n'est conforme que sous réserve de la justification par le gouvernement polynésien de l'urgence ainsi déclarée, si besoin sous le contrôle du juge administratif.

- Enfin, la plus longue réserve d'interprétation faite par le Conseil constitutionnel dans cette décision concerne l'article 115, à propos des langues française et tahitienne. Le Conseil a ainsi reconnu la conformité du premier alinéa de cet article qualifiant le français de langue officielle, sous réserve que cette appellation soit entendue comme imposant l'usage de cette langue tant aux personnes morales de droit public, qu'aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et les services publics.

Par ailleurs, la seconde réserve d'interprétation attachée à l'article 115 concerne l'enseignement de la langue tahitienne. Cette réserve est d'ailleurs double en ce qu'elle indique que cet enseignement ne doit pas être obligatoire sous peine de porter atteinte au principe d'égalité, ni soustraire les élèves à l'usage du français dans leurs rapports avec les enseignants.

Le Conseil a en dernier lieu formulé des explications de texte sur un certain nombre de dispositions de la loi organique:

- Il a tout d'abord précisé que les « lois et règlements applicables » en matière de sanctions pénales évoqués dans les articles 31 et 62 alinéa 1 correspondaient aux textes applicables en métropole.

- La réglementation des loteries prévue à l'article 65 a également fait l'objet d'une précision de la part du juge. Ce dernier estime en effet que, si l'assemblée doit selon l'article 65, respecter dans ses délibérations « la législation applicable dans le territoire », elle ne doit en aucun cas intervenir dans ce domaine lequel relève de la compétence de l'Etat.

- Deux autres dispositions ont été expliquées par le juge constitutionnel, comme les articles 40 et 41, en matière internationale. Il ressort de la décision du Conseil que les accords négociés et signés par le président du gouvernement de Polynésie dans des domaines relevant normalement de la compétence de l'Etat, requièrent l'obtention de la part du président du gouvernement d'un mandat approprié, ainsi que le respect des articles 52 (exigence d'information du Président de la République) et 53 (autorisation législative de la ratification). Concernant l'article 41, le Conseil admet les arrangements administratifs signés par le président du gouvernement territorial au regard de leur portée restreinte; de même qu'il admet les conventions de coopérations décentralisées car une fois transmises au représentant de l'Etat, elles peuvent être contrôlées selon l'article C. 72.

- Enfin, la conformité à la Constitution de l'article 68 alinéa 2 ne fait aucun doute; en ce que le Conseil ne voit dans la transmission des actes communautaires à l'assemblée territoriale qu'un

processus d'information distinct de la procédure de consultation du Parlement prévue à l'article 88-4 de la Constitution. **G.-R.**

Décision n° 96-374 DC du 9 avril 1996, Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française (J.O.R.F. du 13 avril 1996, p. 5729).

Mots clés: délégation de signature - loi organique - article 74 alinéa 2 de la Constitution.

Le Premier ministre conformément à l'article 61 alinéa 2 a saisi le Conseil constitutionnel de la loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française. Aucun grief d'inconstitutionnalité n'était invoqué dans la saisine.

Une seule disposition a retenu l'attention du Conseil, qui a par ailleurs déclaré qu'il n'y avait lieu de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution.

L'article 13 de la loi permettait aux membres du gouvernement de la Polynésie française de donner délégation de signature notamment aux responsables des services territoriaux. Il apparaît au juge que cette compétence relève de l'organisation et du fonctionnement d'une institution propre du territoire. Or selon l'article 74 de la Constitution, les règles tenant à l'organisation et au fonctionnement d'une institution propre du territoire doivent revêtir un caractère organique, il en conclut que la disposition concernée n'a pas été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution et la censure. **G.-R.**

Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, Loi organique destinée à favoriser l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française (J.O.R.F. du 16 janvier 2001, p. 783).

Mots clés: archipel – circonscription électorale – élections (assemblée de la Polynésie française) – égalité du suffrage – représentation du suffrage - démographie – équité – intérêt général – loi organique - art. 1^{er} et 3 de la Constitution – art. 6 de la D.D.H.C.

La représentation égale du suffrage en Polynésie française*

Conquête essentielle de la démocratie, dévoyé dans les régimes totalitaires, le droit de suffrage est garanti par la Constitution française du 4 octobre 1958 dans les termes suivants: « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret »¹. Des trois caractéristiques permanentes, l'universalité du droit de suffrage et le secret de son expression s'imposent aujourd'hui avec la force de l'évidence; depuis la reconnaissance du droit de vote aux femmes en 1944, l'essentiel a été dit, hors quelques mesures techniques visant à prévenir les risques de fraudes². L'égalité du suffrage, en revanche, est encore perfectible. En 1979, le Conseil constitutionnel eut l'occasion de censurer l'attribution d'un vote

1 Art. 3, al. 3 de la Constitution.

2 Urnes transparentes, couleur spécifique des bulletins... participent à cette volonté permanente des pouvoirs publics de lutter contre la fraude.

plural pour l'élection des conseillers prud'hommes aux employeurs disposant d'un nombre de salariés plus important que d'autres³. Jusqu'en 1983, la législation française soumettait l'étranger naturalisé à une période probatoire de cinq ans avant qu'il ne puisse exercer le droit de suffrage; cet exercice est devenu ensuite inhérent à l'acquisition de la nationalité⁴. Mais des durées de résidence sont parfois imposées, comme en Nouvelle-Calédonie, dans des conditions telles que l'égalité dans l'expression du suffrage s'en trouve affectée⁵. L'égalité dans la représentation du suffrage, seconde composante d'un suffrage égal, peut également être atteinte, pour une catégorie donnée d'élections, lorsque les élus des différentes circonscriptions ne sont pas également représentatifs des électeurs; en d'autres termes, lorsque le ratio population / élu n'est pas sensiblement le même d'une circonscription à l'autre.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, dégagée à partir de 1985, est venue opportunément préciser la portée d'une représentation égale du suffrage et les conditions de son respect par le législateur ou par le gouvernement, appelé le cas échéant à intervenir par voie d'ordonnances. Aux premières décisions, rendues à propos de la Nouvelle-Calédonie⁶ et de la réforme ayant conduit, en 1986, au retour au scrutin majoritaire pour l'élection des députés,⁷ après l'intermède de la proportionnelle de 1985-1986,⁸ sont venues s'ajouter deux autres: l'une, en 1987, a été rendue à l'occasion de la refonte des secteurs électoraux de Marseille;⁹ l'autre, beaucoup plus récente, date

3 Décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *Conseils de prud'hommes, Rec.*, p. 23. Plus précisément, le législateur avait prévu que, pour l'élection des conseillers prud'hommes, chaque électeur employeur disposerait, dans la limite de 50 voix, d'un nombre de voix déterminé par le nombre de salariés qu'il employait.

4 Loi n° 83-1046 du 8 décembre 1983 modifiant le code de la nationalité française et le code électoral et supprimant les incapacités temporaires frappant les personnes ayant acquis la nationalité française, *JO* du 9 décembre 1983, p. 3550. On peut s'interroger *a posteriori* sur la constitutionnalité de la législation antérieure...

5 V, en dernier lieu, pour la Nouvelle-Calédonie, la loi org. n° 99-209 du 19 mars 1999, excluant des élections au Congrès et aux assemblées de provinces les personnes ne pouvant justifier, à la date du scrutin, de 10 ans au moins de résidence en Nouvelle-Calédonie. L'imposition d'une durée de résidence peut aussi déterminer des conditions d'éligibilité plus restrictives. V. proposition de loi org. de G. Flosse, *Doc. Sén.* (2001-2002), n° 262, proposant de supprimer l'obligation d'une durée minimum de domicile de 2 ans pour être éligible à l'assemblée territoriale.

6 Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Evolution de la Nouvelle-Calédonie I, Rec.*, p. 63 et décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Evolution de la Nouvelle-Calédonie II, Rec.*, p. 70. Pour le détail des références des décisions visées aux notes 6, 7 et 9, on renverra à la liste exhaustive qu'en donne G. Drago in *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Thémis Droit public, 1998, annexe 2, *passim*.

7 Décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986, *Découpage électoral I, Rec.*, p. 78 et décision n° 86-218 DC du 22 novembre 1986, *Découpage électoral II, Rec.*, p. 167.

8 L. org. n° 85-688 et L. n° 85-690 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relatives à l'élection des députés, *JO* du 11 juillet 1985, pp. 7800 et s.

9 Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Régime électoral de Marseille, Rec.*, p. 41.

du 10 janvier 2001¹⁰. Tout en réaffirmant les principes directeurs de sa jurisprudence, au bénéfice d'une clarification importante, le juge constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française¹¹. Le législateur organique, appelé à se prononcer peu avant les élections territoriales, prévues en mai 2001, s'était donné pour objet d'adapter la représentation de chacune des circonscriptions d'élection, constituant autant d'archipels, aux évolutions démographiques de la population polynésienne.¹² Le nécessaire respect de l'égalité dans la représentation du suffrage trouvait là une nouvelle occasion d'être affirmé, la jurisprudence du Conseil constitutionnel servant de fil directeur aux travaux du législateur.

Pour sa première application depuis 1987, il est donc intéressant de faire le point sur cette jurisprudence, tout en bénéficiant du terrain privilégié que peut constituer la Polynésie française, territoire d'outre-mer aux spécificités marquées.

Au sein de l'outre-mer français, la Polynésie française tient effectivement une place de premier plan, moins par l'importance numérique de sa population que par ses spécificités géographiques, territoriales et de peuplement. A 18 000 kilomètres de la métropole, la Polynésie française occupe une zone maritime de près de 5,5 millions de km² au milieu de l'océan pacifique¹³. Sur cette superficie, comparable à celle de l'Europe, 118 îles, groupées en cinq archipels, couvrent 4200 km² de terres émergées. Autour de l'archipel centre des cinq Iles du Vent s'ordonnent quatre autres archipels, plus ou moins éloignés de Tahiti et de sa capitale, Papeete: à l'ouest, les neuf îles Sous-le-

10 Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*, *Rec.*, p. 37. Sur cette décision, peu commentée, v. *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2001 (10), pp. 16-17; A. Roux, *RFDC*, pp. 371-372; J.-E. Schoettl, La nouvelle répartition des sièges à l'assemblée de Polynésie entre les archipels de la Polynésie française, *LPA*, 21 février 2001, pp. 20-21; M. Verpeaux, *LPA*, 27 décembre 2001, pp. 22-24.

11 L. org. n° 2001-40 du 15 janvier 2001, *JO* du 16 janvier 2001, p. 783.

12 La compétence du législateur organique se justifie au regard de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. Le pouvoir constituant a modifié en ces termes l'art. 74, al. 2, de la Constitution: « Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. » Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* (*Rec.*, p. 43), le Conseil constitutionnel a pu en déduire qu'« ont un caractère organique des dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions (...), ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables ». A l'évidence, « tel est bien le cas de la répartition des sièges de l'Assemblée territoriale entre les circonscriptions », D. Vaillant, *JO Déb. Sén.*, séance du 23 novembre 1999, p. 6189.

13 Cet espace, situé dans l'hémisphère sud, est compris entre 7° et 28° de latitude sud et 131° et 156° de longitude ouest.

Vent¹⁴; plus au nord et à l'est, l'archipel des Tuamotu et Gambier, étiré à l'extrême, constitué de nombreux atolls, îles ou îlots; beaucoup plus au nord, l'archipel des Marquises, au nombre d'une douzaine; au sud et au sud-est, enfin, l'archipel des Australes, composé de cinq petites îles, soumises aux influences océaniques australes.

A cette dispersion géographique extrême, s'ajoute une répartition très inégale de la population, en forte croissance depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les îles du Vent rassemblaient en 1996, année du dernier recensement, près des trois quarts de la population totale, évaluée à près de 220 000 habitants. Le dernier quart se répartissait entre les îles Sous-le-Vent, les Tuamotu et Gambier et les deux archipels des Marquises et des Australes. Cette concentration de la population dans l'archipel centre n'a pas été toujours aussi prononcée. En 1946, en effet, les îles du Vent regroupaient seulement la moitié de la population polynésienne, alors estimée à quelque 55 000 habitants.

Etendue du territoire, dispersion géographique des terres émergées, disparités démographiques accentuées n'ont pas empêché les pouvoirs publics de métropole de considérer la Polynésie française comme un tout, à l'image d'une France métropolitaine, une et diverse. Placées sous protectorat français en 1842, Tahiti et ses dépendances devinrent une colonie française en 1880, partie des Etablissements français de l'Océanie, avant d'être dotées d'un premier statut en 1885 et placées sous l'administration d'un gouverneur. A l'aube de la IV^{ème} République, un décret du 25 octobre 1946 fit accéder la Polynésie française au rang de territoire d'outre-mer, catégorie juridique nouvelle créée par la Constitution du 27 octobre 1946.¹⁵ La Constitution de la V^{ème} République conserva cette catégorie juridique, au sein de laquelle continue à figurer la Polynésie française, aux côtés des Iles Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises.¹⁶ Territoire d'outre-mer depuis 1946, la Polynésie a d'abord bénéficié d'« une évolution presque linéaire en faveur d'une autonomie de gestion plus large pour les affaires locales »;¹⁷ en témoignant notamment, deux lois de 1977 et de 1984.¹⁸ Allant encore plus loin dans le sens de la reconnaissance de l'autonomie du territoire, le législateur organique devait s'exprimer en ces termes

14 Les îles Sous-le-Vent constituent, avec les îles du Vent, l'archipel de la Société; mais ces deux groupes d'îles ont été distingués dès 1946 lorsqu'il s'est agi de délimiter les circonscriptions électorales pour l'élection des membres de l'assemblée territoriale.

15 Art. 74 à 79 du titre VIII de la Constitution du 27 octobre 1946.

16 En 1958, la catégorie des TOM comportait 17 territoires. Le mouvement de décolonisation d'abord, les changements de statut, ensuite (Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et Nouvelle-Calédonie), ont réduit la catégorie à trois unités seulement.

17 R. Porteilla, *Le nouveau statut de la Polynésie française*, *RFDA*, 1999, p. 14.

18 Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française (*JO* du 13 juillet 1977, p. 3703) et loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française (*JO* du 7 septembre 1984, p. 2831).

en 1996: « La Polynésie française est, au sein de la République, un territoire d'outre-mer doté d'un statut d'autonomie qui exerce librement et démocratiquement par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues [par le législateur]. La République garantit l'autonomie de la Polynésie française; elle favorise l'évolution de cette autonomie de manière à conduire ce territoire d'outre-mer au développement économique, social et culturel dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de son identité ».¹⁹ Plus récemment encore, sous la précédente législature, les parlementaires procédèrent à l'examen d'un projet de loi constitutionnelle tendant à ériger la Polynésie française en « pays d'outre-mer », suivant une évolution comparable à celle de la Nouvelle-Calédonie.²⁰ Mais le report *sine die* du Congrès par le Président de la République, motif pris de « la persistance de blocages risqu[ant] de mettre en cause la réforme de la justice »,²¹ envisagée par ailleurs, eut pour résultat de maintenir en vigueur le statut de 1996.

Abondamment décrit,²² ce statut reprend l'architecture institutionnelle dégagée lors des précédentes réformes. Tout en bénéficiant d'un accroissement de leurs compétences,²³ les autorités territoriales conservent leur dénomination. L'assemblée territoriale reste composée de 41 membres, élus pour cinq ans à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans les cinq circonscriptions électorales dessinées dès 1946. L'exécutif territorial, quant à lui, repose sur un gouvernement, organe collégial dirigé par un président. Le législateur organique a pris soin de distinguer les attributions du gouvernement en tant qu'organe collégial, celles du président du gouvernement et celles des ministres, pris individuellement. Le système communal, généralisé en 1971 dans toutes les îles du territoire, est lui aussi maintenu: il divise la Polynésie en 48 communes, des sections de communes répondant au morcellement des archipels. Le statut de 1996 est toutefois revenu sur l'institution en 1990 de conseils d'archipels dans les cinq circonscriptions du territoire.²⁴

19 Art. 1^{er}, al. 2 de la L. org. n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695.

20 Projet de loi constitutionnelle n° 1624 (*Doc. AN*, XI^e législature, 1999) relatif (notamment) à la Polynésie française, voté en termes identiques par l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre de la même année. Le vote de ce projet par le congrès aurait notamment eu pour conséquence de permettre à l'assemblée territoriale de Polynésie de voter des « lois de pays », à l'instar du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

21 Communiqué du Président de la République du 18 janvier 2000, publié dans la chronique de D. Maus, *La pratique constitutionnelle française* (1^{er} janvier - 31 mars 2000), *RFDC* 2000, n° 43, p. 506.

22 V. notamment l'art. préc., très substantiel, de R. Porteilla et les réf. données par l'auteur, note (1), sur l'évolution statutaire de la Polynésie française. V. aussi A. Grüber, *Commentaire de la loi organique du 12 avril 1996*, *LPA* du 5 juin 1996, p. 18 et J.-M. Pontier, *Le nouveau statut de la Polynésie française*, *Rev. adm.* 1996, p. 313.

23 Sur la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire de la Polynésie française, on se reportera à la chronique de M. Joyau in *Tahiti-Pacifique Magazine*, juillet 2002, n° 135, pp. 34-35.

24 L. n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, *JO* du 14 juillet 1990, p. 8319.

Instances consultatives destinées à « pallier les problèmes inhérents à la représentation des communes dans les prises de décisions [par les autorités territoriales] et la répartition équitable des fonds transférés [aux communes] », ²⁵ ces conseils n'ont jamais vu le jour; leur organisation et leur fonctionnement relevaient d'une délibération de l'assemblée territoriale qui n'a jamais été prise. Force est donc de relever aujourd'hui l'absence d'échelon intermédiaire entre les communes, d'une part, le gouvernement et l'assemblée territoriale, d'autre part. La représentation spécifique des archipels à l'assemblée territoriale, en tant que circonscriptions électorales individualisées ²⁶, n'en continue pas moins à focaliser l'attention des acteurs politiques locaux et des parlementaires élus de ce territoire. C'est au demeurant cette spécificité polynésienne qui contribue, pour l'essentiel, à éclairer les débats parlementaires relatifs à la représentation de la population de chacun des archipels à l'assemblée territoriale.

Non modifiée depuis 1985, ²⁷ cette représentation a paru devoir être revue par les acteurs politiques du territoire - l'assemblée territoriale, en premier lieu - à l'approche des prochaines élections territoriales prévues en mai 2001; chacun étant conscient que « la répartition des sièges actuellement en vigueur ne respect[ait] plus le principe de l'égalité du suffrage rappelé par le Conseil constitutionnel ». ²⁸ Apparue au départ comme une nécessité, la réforme souhaitée par tous connut cependant un cheminement parlementaire assez laborieux.

Premier à se manifester, M. Emile Vernaudon, député de Polynésie et conseiller territorial, déposa le 9 mars 1999 sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française ²⁹. Cette proposition, ayant pour effet de majorer la représentation de l'archipel des Iles du Vent au détriment des quatre autres archipels, à effectif global inchangé, ne vint pas immédiatement en discussion à l'Assemblée. Mais elle suscita le dépôt au Sénat d'une proposition Flosse tendant à améliorer le régime électoral applicable à cette assemblée territoriale, ³⁰ par la seule majoration de la représentation de l'archipel le plus peuplé. Ce dernier texte fut adopté par le Sénat en première

25 R. Porteilla, *op. cit.*, p. 42. Sur les conseils d'archipels, v. aussi d'A. Moyrand et Y-L. Sage, The Councils of the Archipelagoes in the basic law of French Polynesia (decision of the Administrative Tribunal of Papeete of 18 May 1994, *M. Vernaudon c. Territoire de la Polynésie française*), *RJP*, n° 2, 1996, p. 450.

26 L'article 1^{er} de la loi organique de 1996 rappelle comme une évidence l'existence des cinq archipels constitutifs de la Polynésie française.

27 L. n° 85-1337 du 18 décembre 1985 modifiant et complétant la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, *JO* du 19 décembre 1985, p. 14776.

28 G. Allouche, *JO Déb. Sén.*, séance du 23 novembre 1999, p. 6191.

29 *Doc. AN*, XI^e législature, n° 1448 (1999).

30 Pp. l. org. n° 471, *Doc. Sén.* (1998-1999). Outre son mandat sénatorial, G. Flosse assume depuis 1991 la responsabilité de la présidence du gouvernement de la Polynésie française.

lecture, dans sa séance du 23 novembre 1999.³¹ Arguant toutefois du risque constitutionnel concernant la procédure suivie - la proposition Flosse n'avait pas été formellement présentée à l'assemblée territoriale de la Polynésie avant que le Sénat ne l'adopte, contrairement aux prescriptions de la jurisprudence constitutionnelle³² - le gouvernement décida en juin 2000 d'inscrire la proposition Vernaudon à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et de déclarer la procédure d'urgence sur ce texte. Entre temps, deux autres propositions avaient été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale: une seconde proposition Vernaudon tendant à instituer une circonscription unique,³³ soutenue par François Hollande, et une proposition Buillard et Perben,³⁴ proche de l'orientation du texte précédemment voté par le Sénat. Après que les deux assemblées aient adopté des positions sensiblement divergentes en première lecture, l'Assemblée nationale votant en l'état le texte de la première proposition Vernaudon, le Sénat acceptant de majorer la représentation des îles du Vent sans porter atteinte à la représentation des autres archipels, la réunion d'une commission mixte paritaire permit de parvenir à une solution de compromis entre les deux chambres, avalisée par les députés et par les sénateurs en seconde lecture. Par rapport à la répartition retenue en 1985, la représentation des îles du Vent fut sensiblement augmentée, passant de 22 à 32 sièges. Les deux archipels les moins peuplés et les plus éloignés, les Marquises et les Australes, conservèrent chacun la représentation minimale précédemment acquise de trois sièges. Mais les deux autres archipels devaient faire les frais du compromis réalisé en commission mixte paritaire et perdirent chacun un siège. La représentation des îles Sous-le-Vent passa ainsi de 8 à 7 sièges; celle des Tuamotu et Gambier fut quant à elle abaissée de 5 à 4 sièges. Le compromis ainsi trouvé se rapproche plus de la position du Sénat; il doit beaucoup, en tout état de cause, à « l'usage républicain », plusieurs fois mis en avant au cours des débats, suivant lequel « on ne modifie pas un mode de scrutin [ou, plus largement, les règles du jeu électoral] moins d'un an avant les élections sans qu'un consensus ait été recueilli sur la modification ».³⁵

31 Ce texte a été inscrit par le Sénat à la séance mensuelle réservée.

32 Selon le Conseil constitutionnel (décision n° 196 DC du 8 août 1985, préc.), l'avis de l'assemblée territoriale doit être porté à la connaissance des parlementaires avant l'adoption du texte en première lecture par l'assemblée dont ils font partie. Or l'assemblée territoriale a approuvé explicitement la proposition Flosse le 14 décembre 1999, soit après l'adoption par le Sénat.

33 Pp. l. org. relative à l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française, *Doc. AN*, XI^e législature, n° 2329 (2000).

34 Pp. l. org. Buillard et Perben (respectivement député-maire de Papeete et ancien ministre de l'outre-mer) tendant à modifier la loi du 21 octobre 1952 pour rééquilibrer la répartition des sièges à l'Assemblée de la Polynésie française, *Doc. AN*, XI^e législature, n° 2410 (2000).

35 M. Buillard, *JO Déb. AN*, 2^{ème} séance du 22 juin 2000, p. 5816. Cet usage a été formalisé en 1993 par la Commission présidée par le Doyen Vedel et chargée de proposer une réforme du mode de scrutin législatif. Dans le cas présent, le mode de scrutin lui-même n'était pas en cause.

Dans la recherche d'une solution visant à assurer la juste représentativité de l'assemblée territoriale de Polynésie française, gage d'une légitimité confortée, les parlementaires ont été notablement aidés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la représentation égale du suffrage: les renvois à cette jurisprudence sont omniprésents dans les débats parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. « Condition d'équité de tout système électoral »,³⁶ largement appréhendée par les Cours constitutionnelles étrangères,³⁷ l'égalité dans la représentation du suffrage peut recevoir une double signification et impliquer par là même deux types de contrôles. En un premier sens, la représentation égale du suffrage « suppose (...) que l'électeur d'une circonscription ait un suffrage qui "pèse" d'un poids égal à celui de l'électeur d'une autre circonscription ».³⁸ Certes, le droit de vote présente un caractère objectif, « et, en tant que tel, il reste identique quel que soit le nombre d'électeurs des différentes circonscriptions ».³⁹ Julien Laferrière a pu écrire ainsi « les votes se comptent, ils ne se pèsent pas ».⁴⁰ Mais, sauf à accepter la logique des « bourgs pourris », sauf à valider des disparités démographiques excessives, sources d'un déficit de représentativité, il importe de contrôler les écarts de représentation entre les différentes circonscriptions. Le Conseil constitutionnel a précisément accepté de s'engager dans cette voie, en affirmant « le principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement démographiques ».⁴¹ Le législateur est toutefois susceptible de déroger à ce principe dans « une mesure limitée » pour « ten[ir] compte d'autres impératifs d'intérêt général ».⁴² En un second sens, la représentation égale du suffrage prohibe les découpages arbitraires se donnant pour objectif non avoué de privilégier un courant politique au détriment des autres. La pratique du « Gerrymandering », du nom de ce gouverneur du Massachusetts habile dans l'art du ciseau électoral, n'est évidemment pas en phase avec une représentation égale du suffrage. Il convient donc, le Conseil constitutionnel l'a admis après la Cour suprême des Etats-Unis⁴³, de contrôler la loyauté de la délimitation des circonscriptions électorales. C'est moins ce second aspect qui était en cause avec la loi organique du 15 janvier 2001 que le premier. La délimitation des cinq

36 A. Roux, P. Terneyre, contribution pour la France à la table ronde « Principe d'égalité et droit de suffrage », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. V, 1989, p. 252.

37 V. l'ensemble des contributions à la table ronde visée *supra*, *op. cit.*, pp. 193-361, *passim*.

38 A. Roux, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 264.

39 *Ibid.*, p. 265.

40 *Manuel de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Domat-Montchrestien, 1947, p. 518.

41 4^{ème} considérant de la décision du 10 janvier 2001, préc.

42 Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, préc.

43 La Cour suprême a admis le principe d'un contrôle des découpages partisans par un arrêt du 30 juin 1986, *Davis c/ Bandemer*. Sur cette affaire, cf. le commentaire de M. H. Davis in *AJIC*, 1986, pp. 396 et s.

circonscriptions électorales définies en 1946 n'était pas sérieusement contestée⁴⁴; les ratios population des circonscriptions / nombre d'élus ont été âprement débattus en revanche.

De fait, la confrontation par les parlementaires des impératifs constitutionnels avec la réalité polynésienne n'a pas été réalisée sans mal. Il s'est agi en effet de concilier « deux objectifs qui pouvaient apparaître comme contradictoires »⁴⁵. D'un côté, comme le souligne au demeurant l'intitulé de la proposition de loi organique débattue, « destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française », il importait de « répartir équitablement les sièges entre les circonscriptions »⁴⁶, en tenant compte du poids démographique de chacune d'entre elles, conformément au principe des bases essentiellement démographiques affirmé avec constance par le Conseil constitutionnel. D'un autre côté, il fallait permettre aux archipels, éloignés et peu peuplés, « d'être représentés raisonnablement au sein de l'assemblée [territoriale] »⁴⁷. Il était donc inconcevable d'imposer un strict rapport de proportionnalité entre la population des différents archipels et leur représentation. C'est entre ces deux nécessités, l'une reposant sur une logique démographique, l'autre sur une logique territoriale, que le législateur a dû se prononcer.

Dans un premier temps, c'est une logique essentiellement démographique qu'a fait prévaloir l'Assemblée nationale en votant le texte de la première proposition Vernaudeau, minorant la représentation des quatre archipels périphériques au profit des îles du Vent. Les députés ont clairement promu « l'exigence de l'égalité de représentation des populations »⁴⁸ polynésiennes, escomptant « une plus grande équité »⁴⁹ de l'orientation privilégiée. Le parti ainsi choisi se situe à rebours des différents réajustements de sièges intervenus depuis 1946, en dernier lieu en 1985. Aucun d'entre eux n'avait jusqu'à présent accepté de minorer la représentation des quatre archipels les moins peuplés. Chaque réajustement s'était au contraire traduit par un maintien ou une augmentation mesurée de cette représentation.

Dans un second temps, le législateur, sous l'impulsion des travaux de la Haute assemblée et de la commission mixte paritaire, a cherché à opérer une conciliation plus satisfaisante entre l'impératif démographique et la nécessité d'assurer une représentation significative des archipels périphériques. Le compromis finalement trouvé consista à maintenir la représentation antérieure des deux archipels les plus éloignés et les moins peuplés, tout en enlevant un siège aux deux archipels des îles Sous-le-

44 Sauf par la seconde proposition Vernaudeau de circonscription unique, largement combattue par les acteurs politiques locaux.

45 Rapport de J.-Y. Caullet sur les deux propositions Vernaudeau et sur la proposition Buillard et Perben, *Doc. AN*, XI^e législature, n° 2473 (2000), p. 15.

46 *Eod. loc.*

47 Rapport Caullet, préc., p. 6.

48 J.-Y. Caullet, *JO Déb. AN*, 2^{ème} séance du 22 juin 2000, p. 5809.

49 Rapport Caullet, préc., p. 18.

Vent et des Tuamotu et Gambier. L'archipel centre, pour sa part, bénéficia d'une substantielle augmentation de dix sièges. Saisi par le Premier ministre⁵⁰, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 janvier 2001, valida la répartition choisie, en remarquant en particulier qu'il n'était dérogé que dans une mesure limitée à la règle des bases essentiellement démographiques « pour tenir compte de l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ». Il reste que la représentation des archipels n'en a pas moins été malmenée.

La présentation générale d'une jurisprudence constitutionnelle garante d'une représentation égale du suffrage s'impose en premier lieu. Les parlementaires en ont fait une référence permanente de leurs travaux et la décision du 10 janvier 2001 en révèle la parfaite maturation (I). Il restera ensuite à confronter le principe d'égalité du suffrage à la spécificité polynésienne (II).

I LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE, GARANTE D'UNE REPRESENTATION EGALE DU SUFFRAGE

Par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a entendu définir les bases d'une représentation égale du suffrage. Si ces bases peuvent aujourd'hui être bien circonscrites (A), l'appréciation de la nature et de la portée des contrôles exercés à l'occasion par le juge constitutionnel est toute en nuances (B).

A La définition des bases de la représentation

Les bases de la représentation sont « essentiellement démographiques » (1). D'autres paramètres peuvent cependant être pris en considération (2).

1 Les bases essentiellement démographiques de la représentation

Les bases de la représentation politique sont à la fois démographiques et territoriales. L'élection des représentants, à l'échelon national ou local, suppose en effet la prise en compte d'une population et implique la délimitation territoriale de circonscriptions électorales. Une population et un territoire, donc, pour un ou plusieurs sièges à pourvoir dans chacune des circonscriptions.

Mais si les bases démographiques et territoriales paraissent indissociables, les premières priment les secondes. Rejoignant une longue tradition républicaine perpétuée par le législateur, le juge constitutionnel a en effet considéré que les élus du suffrage universel direct devaient être désignés « sur des bases essentiellement démographiques ». Exprimé simplement, ce principe signifie que les élus des différentes circonscriptions doivent être également représentatifs des électeurs ou, plus largement, de la population. La règle posée par le Conseil constitutionnel invite donc à apprécier, pour chaque circonscription électorale, le ratio population de la circonscription / nombre

50 Saisine obligatoire s'agissant d'une loi organique, intervenue sur le fondement des articles 46 et 61, al. 1^{er} de la Constitution.

d'élus) correspondant. Des ratios voisins permettront de conclure au respect du principe « des bases essentiellement démographiques ». Des distorsions plus ou moins marquées seront synonymes de dérogations apportées au principe; il conviendra alors d'en apprécier le bien fondé.

Pour asseoir les fondements juridiques du principe ainsi posé, le Conseil constitutionnel a fait appel, pour l'essentiel, à trois dispositions constitutionnelles: l'article 3, troisième alinéa de la Constitution, suivant lequel le suffrage « est toujours universel, égal et secret »; l'article 1^{er} aux termes duquel la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »; l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, enfin: la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité; et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Par cet ensemble de références⁵¹, auquel renvoie en dernier lieu la décision du 10 janvier 2001, le juge constitutionnel a entendu signifier que l'égalité du droit de suffrage postulait, dans un contexte démocratique, « une égalité des conditions dans lesquelles s'exprime le suffrage de l'électeur »⁵², en même temps qu'une égalité des conditions dans lesquelles ce suffrage est représenté.

Au regard d'un tel substrat constitutionnel, la règle des bases essentiellement démographiques de la représentation se devait d'être précisée, dans son contenu et dans sa portée. Pour apprécier l'égalité représentativité des élus d'une circonscription à l'autre, il convenait d'abord de déterminer la référence *ad hoc*: le nombre d'habitants de la circonscription ou le nombre d'électeurs inscrits. Or, à cet égard, la tradition républicaine, à laquelle se réfèrent déjà Barthélemy et Duez⁵³, assure la prépondérance du critère de la population. Le législateur, sous la V^{ème} République, n'a pas entendu remettre en cause cette tradition. Ainsi, lorsqu'il s'est agi de calculer le nombre de députés auquel chaque département aurait droit, à l'occasion de l'instauration de la représentation proportionnelle en 1985, le législateur a décidé d'octroyer à chaque circonscription un député pour chaque tranche de 108 000 habitants ou fraction de ce nombre pour le reliquat. Le calcul opéré alors n'a pas été remis en cause lors du retour au scrutin majoritaire.

Le Conseil constitutionnel, pour sa part, n'a pas davantage souhaité renoncer au critère de la population, quand bien même le législateur aurait souhaité combiner ce dernier avec celui du nombre d'électeurs, comme cela semble avoir été le cas, en 1987, pour la représentation de trois secteurs électoraux de Marseille sur les huit définis⁵⁴. Dans sa décision du 7 juillet 1987, le juge

51 Non exclusif d'autres références constitutionnelles, en fonction de la catégorie d'élection concernée.

52 B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel, Principes directeurs*, Ed. STH, 1988, p. 250.

53 *Traité de droit constitutionnel*, p. 229.

54 De façon marginale il est vrai: la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne pour la répartition des sièges entre les huit secteurs électoraux de Marseille (regroupant chacun deux des seize arrondissements de la ville) n'a pas joué pour deux sièges sur cent un.

constitutionnel relevait ainsi, au vu des débats parlementaires, « que la répartition des sièges entre les secteurs a(vait) pris essentiellement en compte l'ensemble des habitants résidant dans chaque secteur », non sans avoir au préalable rappelé que les bases démographiques sur lesquelles doit reposer l'élection de l'organe délibérant d'une commune de la République doivent résulter « d'un recensement récent ». Tirant toutes les conséquences du principe des bases essentiellement démographiques et de la référence à la population, le Conseil n'hésita pas à lier son effectivité à une révision périodique: chaque recensement général de population devrait occasionner, en fonction des évolutions démographiques, soit une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales, soit une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions⁵⁵. Certains auteurs, à l'instar de Jean Boulouis, ont critiqué l'option ainsi privilégiée: elle conduirait à « une conception de la représentation et du suffrage qui se détache de la qualité de citoyen, constitutive du corps électoral, pour se rattacher à l'état d'habitant, constitutif de la population »⁵⁶. La critique n'est pas sans fondement théorique; mais on peut aussi remarquer que la souveraineté appartient au peuple, de sorte que « les représentants du peuple ne sont pas uniquement ceux des électeurs inscrits »⁵⁷.

La jurisprudence du Conseil a également permis de préciser les catégories d'élections auxquelles devait s'appliquer le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation. Les premières décisions, rendues de 1985 à 1987, ont apporté une rapide clarification: il n'y a pas lieu de distinguer entre l'élection d'« assemblées politiques » et celles d'« assemblées administratives »⁵⁸: le conseil municipal de Marseille est tout autant tributaire du principe que les élections législatives ou que l'élection du Congrès de Nouvelle-Calédonie, « organe délibérant d'un territoire d'outre-mer », dont le rôle « ne se limite pas à la simple administration de ce territoire »⁵⁹. Restait posée la question de l'application de la règle aux élections sénatoriales. Sur ce point, le Conseil a apporté une réponse en deux temps. Dans une décision rendue le 6 juillet 2000⁶⁰, il a considéré que l'importance donnée par la loi, au sein des collèges électoraux

55 Sur le fondement de cette argumentation, le Conseil, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986, décida de considérer comme inopérantes les dispositions de la loi prescrivant une révision des limites des circonscriptions seulement « après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation ». Les conséquences de l'évolution démographique sur la délimitation des circonscriptions électorales peuvent en effet être appréciées après chaque recensement général.

56 *AJDA* 1987, p. 268, note sous les deux décisions du Conseil 86-208 DC et 86-218 DC, préc.

57 A. Roux, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 272.

58 Qualifications reprises par P. Avril et J. Gicquel dans leur chronique constitutionnelle française, *Pouvoirs* n° 36, 1986, p. 184: « La décision n° 85-196 DC reprend ainsi la distinction classique des assemblées politiques et des assemblées administratives, à ceci près que le Congrès de Nouvelle-Calédonie se trouve rattaché à la première catégorie ».

59 16^{ème} considérant de la décision n° 85-196 DC du 8 août 1985.

60 Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs, Rec.*, p. 98. V., entre autres comm., celui de J.-E. Schoettl, Le mode d'élection du Sénat doit permettre d'assurer la représentation

sénatoriaux, aux délégués supplémentaires des conseils municipaux, non membres de ces conseils, allait « au-delà de la simple correction démographique »; c'était donc réduire l'élément démographique à un simple correctif des bases territoriales, le Sénat se devant d'assurer, conformément à sa mission constitutionnelle, la représentation « des collectivités territoriales de la République »⁶¹. La décision du 10 janvier 2001 pouvait dès lors viser sans surprise « le principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel *direct* doit l'être sur des bases essentiellement démographiques ».

2 Les autres paramètres à prendre en compte

Pour prépondérant qu'il soit dans les élections ainsi visées, le principe des bases démographiques est loin d'avoir une portée absolue; ce que révèle déjà l'adverbe « essentiellement ». La règle posée est susceptible de connaître différents aménagements. Il est ainsi loisible au législateur de tenir compte « d'autres impératifs d'intérêt général ». Plusieurs méritent d'être évoqués. Pour les élections législatives, en premier lieu, il a été admis que les départements les moins peuplés bénéficient d'une représentation minimale de deux députés. Appliquée à deux départements métropolitains, la Lozère et les Hautes-Alpes, cette règle a été validée par le Conseil, « le législateur a(yant) entendu assurer un lien étroit entre l' élu d'une circonscription et les électeurs »⁶². Mais, en vérité, il s'agit là davantage du respect d'une tradition républicaine française⁶³. Pour l'élection des députés, toujours, et conformément aux prescriptions posées par le législateur lui-même dans la loi d'habilitation du 11 juillet 1986, « en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20% de la population moyenne des circonscriptions du département ». Ces écarts tolérés de représentation, destinés à permettre, dans l'intention du législateur, la prise en compte d'impératifs d'intérêt général, ont été acceptés par le Conseil constitutionnel, qui a tenu toutefois à en préciser la portée en formulant de strictes réserves d'interprétation⁶⁴.

des collectivités territoriales de la République, *LPA* du 12 juillet 2000, p. 19 et celui d'A. Roux à la *RFDC*, 2000, p. 826.

61 Art. 24, al. 3 de la Constitution. Pour les élections sénatoriales, les bases territoriales sont donc prépondérantes. Pour autant, les bases démographiques sont largement présentes, qu'il s'agisse de la répartition des sièges de sénateurs entre les différents départements ou de la prise en compte de l'importance démographique des communes dans la détermination du nombre des électeurs. Pour une mise en perspective récente, v. le *rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale*, présenté par D. Hoeffel au bureau du Sénat, le 2 juillet 2002, *Doc. Sén.* (2001-2002).

62 22^{ème} considérant de la décision n° 208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986, préc.

63 « Voulant qu'un département ne soit pas représenté par un seul député, qui pourrait alors se prévaloir d'être le député de ce département, contrairement au principe de la souveraineté nationale », A. Roux, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 273.

64 Ces réserves d'interprétation sont largement détaillées par le Conseil dans sa décision n° 86-208 DC, préc.: « la mise en œuvre de l'écart maximal (...) doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés »;

A côté des élections législatives, l'élection des assemblées territoriales d'outre-mer a permis de dégager, sous le contrôle du juge constitutionnel, d'autres impératifs d'intérêt général, liés cette fois aux caractéristiques spécifiques des collectivités et des territoires concernés. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, le législateur a entendu valoriser la représentation au Congrès des régions à majorité mélanésienne, au détriment de la représentation de la région la plus peuplée, à majorité caldoche; démarche acceptée par le Conseil, non sans qu'une première mouture législative ait été censurée. En un sens, même si le Conseil constitutionnel ne l'a pas expressément indiqué, le souci de faire participer davantage, en les sur-représentant, les populations mélanésiennes « aux élections et par la-même aux institutions et à la définition de l'avenir du territoire représente [l'] "impératif d'intérêt général" justifiant l'atteinte à l'égalité du suffrage »⁶⁵. Concernant la Polynésie française, enfin, le Conseil, après les parlementaires, n'a pas hésité à mettre en évidence la spécificité du territoire en invoquant « l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ».

Au total, la définition des bases démographiques de la représentation et de ses tempéraments doit beaucoup à l'action conjuguée du législateur et du Conseil constitutionnel; élaboration du canevas législatif et formalisation de la jurisprudence constitutionnelle bénéficiant d'influences réciproques. Une pareille influence, pour ne pas dire interdépendance, entre les deux institutions, Parlement et Conseil constitutionnel, se retrouve, à un moindre degré toutefois, dans la définition des bases territoriales de la représentation. La continuité territoriale des circonscriptions, le respect des divisions administratives préexistantes - telles que les limites cantonales pour la délimitation des circonscriptions législatives - ont d'abord été posés par le législateur avant d'être repris et précisés par le juge constitutionnel. Mais, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986 rendue sur la loi d'habilitation autorisant le gouvernement à procéder par ordonnances au découpage des circonscriptions législatives, le Conseil a tenu à imposer de son propre chef une ultime prescription: « la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ». Par là, le Conseil a souhaité « faire du découpage [électoral] une opération rationnelle et non politicienne »⁶⁶. L'enjeu est de taille. Ce qui est en cause, en effet, c'est moins l'égalité entre électeurs que « l'égalité entre candidats, ou mieux, entre forces politiques en compétition dans la bataille électorale »⁶⁷.

Cet aspect de la jurisprudence du Conseil et du principe d'égalité du suffrage reste toutefois d'une approche relativement malaisée: le juge constitutionnel, notamment, n'a suggéré aucun critère permettant de déceler un éventuel arbitraire. Au demeurant, la question de la délimitation des

« l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ».

65 A. Roux, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 278.

66 D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Domat Droit public, 6^e éd., 2001, p. 347.

67 L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (GDCC)*, Dalloz, 11^e éd., 2001, p. 689.

circonscriptions n'était pas discutée à propos de la Polynésie, le choix des cinq archipels retenus en 1946, et maintenus depuis comme circonscriptions électorales, faisant l'objet d'un très large assentiment.

D'autres précisions s'imposent concernant la nature et la portée des contrôles effectués.

B La nature et la portée des contrôles

Le contrôle par le juge constitutionnel des écarts de représentation semble avoir fait ses preuves (1). La vérification par le Conseil de la loyauté des découpages électoraux paraît, en revanche, beaucoup plus aléatoire; le juge manifestant un certain embarras à cet égard (2).

1 L'efficacité du contrôle des écarts de représentation

Le principe « des bases essentiellement démographiques » admet donc des tempéraments: les « impératifs d'intérêt général » que le législateur se doit de concilier avec la règle fondamentale. Dès les premières décisions, cependant, le Conseil constitutionnel a tenu à préciser que la conciliation ainsi opérée ne devait pas conduire à remettre en cause la substance même du principe de l'équilibre démographique. En d'autres termes, les impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée du principe ne peuvent intervenir que « dans une mesure limitée ». Le législateur d'abord, le Conseil constitutionnel ensuite apprécieront « la mesure limitée » à ne pas dépasser; le premier pour rester dans les bornes de la constitutionnalité, le second, pour déceler une éventuelle atteinte au principe de base.

A l'occasion des différents contrôles opérés, le Conseil constitutionnel a fait preuve d'un remarquable pragmatisme. Il s'est ainsi refusé à préciser le seuil à partir duquel la « mesure limitée » tolérée serait dépassée, entendant, par là, se réserver une marge de manœuvre dans l'exercice de ses contrôles, présents ou futurs. Pour les élections législatives, des règles précises ont bien été posées concernant les écarts démographiques tolérables entre les différentes circonscriptions, mais elles l'ont été par le législateur lui-même; le Conseil s'est contenté de les reprendre et d'en préciser la portée. Autre marque de pragmatisme du Conseil, ses décisions semblent tributaires, dans une certaine mesure, d'une comparaison avec les écarts démographiques résultant de la législation antérieure, qu'il s'agisse d'apprécier un nouveau découpage électoral ou une nouvelle répartition des sièges entre des circonscriptions aux limites territoriales conservées. Ainsi, en 1985, une modification qui aggravait les écarts de représentation au détriment d'une des régions composant le territoire de Nouvelle-Calédonie a encouru la censure du juge constitutionnel. Dans le même esprit, le Conseil a pris acte des progrès substantiels accomplis par rapport au découpage de 1958 en ne déclarant pas contraire à la Constitution le découpage des circonscriptions législatives réalisé en 1986, nonobstant la persistance d'écarts démographiques importants. La même démarche se retrouve dans la décision du 10 janvier 2001, à propos de la Polynésie française: pour donner acte au législateur organique du meilleur respect du principe des bases essentiellement démographiques, le Conseil constitutionnel relève que « l'article 1^{er} [de la loi] réduit les écarts démographiques de représentation par rapport aux dispositions antérieures ». Signe de l'harmonie

entre les deux juridictions du Palais Royal, le Conseil d'Etat, lorsqu'il est saisi de nouveaux découpages cantonaux, a adopté une ligne de conduite analogue, posant en principe que les opérations de modification « ne peuvent légalement augmenter les disparités d'ordre démographique existantes »⁶⁸. Un nouvel « effet cliquet », en somme. On peut douter, toutefois, que le Conseil constitutionnel se décide à formuler la même règle en termes aussi clairs, latitude du législateur oblige.

Le pragmatisme du Conseil se vérifie encore dans la variété des formulations employées dans l'exercice de son contrôle de la conciliation du principe des bases essentiellement démographiques et des impératifs d'intérêt général promus par ailleurs par le législateur. Le Conseil s'est d'abord tourné vers une formulation qui doit beaucoup à la technique de contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation utilisée par le juge administratif. Dans sa première décision relative à la Nouvelle-Calédonie, rendue le 8 août 1985, il a considéré que la mesure limitée avait été, « en l'espèce », « manifestement dépassée », compte tenu de la sous-représentation de la région de Nouméa. Le réajustement opéré par le Parlement, à la suite de la nouvelle délibération demandée par le Président de la République, amenèrent ensuite les neuf sages à considérer qu'il n'y avait plus de dépassement manifeste⁶⁹. L'emploi de l'adverbe « manifestement », le lien avec l'erreur manifeste d'appréciation, son introduction dans la jurisprudence constitutionnelle à partir de 1982⁷⁰ et son emploi par le juge administratif dans le cadre d'un contrôle minimum de la qualification juridique des faits autorisèrent la doctrine majoritaire à dégager la conclusion suivante: le Conseil n'exerce qu'« un contrôle restreint sur les choix effectués par le législateur »⁷¹.

Par la suite, cependant, la motivation des décisions du Conseil devait évoluer quelque peu, laissant présager la véritable nature du contrôle exercé. Dans sa décision du 18 novembre 1986, *Découpage électoral II*, le Conseil devait considérer que « l'écart entre la population d'une

68 CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune d'Armay le Déaut et commune de Saint louis*. V. aussi CE, 12 juillet 1978, *Commune de Sarcelles et autres, Rec.*, p. 309. Le Conseil d'Etat admettait déjà la légalité d'un nouveau découpage des cantons s'il entraîne une diminution des disparités démographiques antérieures: « Si le gouvernement peut, lorsqu'il estime opportun, pour des motifs d'intérêt général et afin notamment de tenir compte de l'évolution démographique, procéder au remodelage des circonscriptions cantonales d'un département, une telle opération (...) ne saurait en principe avoir pour objet ni pour effet d'accroître les disparités qui existaient auparavant entre les cantons les plus peuplés et les cantons les moins peuplés de ce département ». Sur la jurisprudence du juge administratif, v. notamment, l'étude d'A. Roux, Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage, *Mélanges Louis Dubouis, Dalloz* 2002, p. 147.

69 La représentation de la région Sud au Congrès fut augmentée de 3 unités, passant de 18 à 21 sièges, la représentation des autres régions demeurant inchangée. L'écart maximal de représentation passa ainsi de 2,13 à 1,82; progrès qui fut considéré comme suffisant par le Conseil.

70 Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Nationalisation I, Rec.*, p. 18.

71 B. Genevois, *op. cit.*, p. 250. Dans le même sens, v. A. Roux et P. Terneyre, *op. cit.*, spécialement pp. 277 et s.

circonscription et la population moyenne des circonscriptions d'un même département n'est pas *disproportionné de manière excessive* ». Et la décision de 1987, *Régime électoral de Marseille*, concéda une formulation sensiblement identique: « les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population (...) ne sont ni manifestement injustifiables, ni *disproportionnés de manière excessive* ». La décision du 10 janvier 2001 se contente, pour sa part, de relever qu'il n'a été « dérogé que dans une mesure limitée » au principe de l'équilibre démographique.

Mises bout à bout, ces différentes rédactions sont moins révélatrices d'un contrôle minimum que d'un contrôle de disproportionnalité manifeste. Or, ce type de contrôle a déjà été adopté par le Conseil d'Etat, notamment dans le cas du contentieux disciplinaire de la fonction publique, avec la jurisprudence *Lebon*⁷². Le juge administratif suprême a alors choisi comme technique de contrôle l'erreur manifeste d'appréciation, mais en la dotant d'une seconde fonction⁷³. Il ne s'agit pas, en effet, de procéder à un quelconque contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique des faits, puisqu'en tout état de cause, en cette matière, le juge opère un contrôle entier de cette qualification en se posant la question de savoir si les faits reprochés au fonctionnaire justifient ou non une sanction. Il s'agit en vérité pour le juge administratif, dans une étape ultérieure de son contrôle, de contrôler l'adéquation entre la faute commise et la sanction prononcée. Mais le juge n'annulera la sanction qu'en cas d'erreur manifeste de cette adéquation; en d'autres termes, le juge vérifiera, grâce à l'erreur manifeste, si le rapport faute / sanction n'est pas manifestement disproportionné.

La jurisprudence administrative vient donc éclairer la portée réelle du contrôle de constitutionnalité en matière de représentation égale du suffrage. Le contrôle assuré est bien un contrôle de proportionnalité. Au demeurant, plusieurs membres de la doctrine n'ont pas manqué de faire le lien entre erreur manifeste et contrôle de proportionnalité. Le Doyen Guillaume Drago a pu ainsi noter que « le contrôle de l'erreur manifeste, en se développant, a évolué vers un contrôle de proportionnalité qui emploie le vocabulaire le plus varié »⁷⁴. Pour autant, il n'est pas question, dans l'esprit du juge constitutionnel, de sanctionner tout écart par rapport à une stricte proportionnalité. A quoi bon sinon admettre qu'il puisse être dérogé, « dans une mesure limitée », au principe de l'équilibre démographique ? A quoi bon reconnaître des « impératifs d'intérêt général » à concilier avec la règle principale ? S'engager dans un contrôle de stricte proportionnalité reviendrait à dénier

72 CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon, Rec.*, p. 245.

73 Sur la double fonction de l'erreur manifeste d'appréciation, v. l'art. de J.-P. Henri, Une nouvelle fonction pour l'erreur manifeste, *AJDA*, juin 1979, pp. 17 et s.

74 *Contentieux constitutionnel français, op. cit.*, p. 310. Deux autres interprètes particulièrement avertis de la jurisprudence constitutionnelle, L. Favoreu et L. Philip, ont également relevé, à propos de la jurisprudence intégrant la notion d'erreur manifeste d'appréciation, « une liaison très nette avec le concept de proportionnalité », *GDCC, op. cit.*, p. 642.

toute latitude et toute liberté d'appréciation au législateur, objectif que ne saurait évidemment poursuivre le Conseil. C'est donc un contrôle de « disproportionnalité manifeste » qui est exercé par le juge; la formulation des décisions précitées de 1986 et 1987 le montre fort bien.

Acceptable, parce qu'il laisse une latitude au législateur dans l'exercice de la conciliation entre principe d'équilibre démographique et impératifs d'intérêt général, un tel contrôle est d'autant mieux fondé que son intensité propre est modulée en fonction des différentes catégories d'élection. Le curseur de la « mesure limitée » à ne pas dépasser pourra ainsi varier selon les besoins et les situations. Si pour les élections législatives, les écarts démographiques entre circonscriptions d'un même département sont fortement encadrés - l'écart de représentation ne peut, en tout état de cause, excéder 1,5, soit 50% -, pour d'autres élections, une règle aussi précise n'est pas opposable. Ainsi, pour la Nouvelle-Calédonie, après avoir sanctionné un écart de représentation de 2,13 - soit 113% -, le Conseil s'est accommodé d'un écart de 1,83 - soit 83% - entre la région des Iles Loyauté et la région Sud de Nouméa. Les élections des assemblées d'outre-mer sont elles mêmes susceptibles d'occasionner des divergences d'interprétation. Le législateur, conduit à réviser la représentation des archipels polynésiens a admis, à la fin de l'année 1985, un écart de 2,67. Le Conseil constitutionnel, lui même, après le législateur, a accepté seize ans plus tard, un écart de représentation de 2,32 entre l'archipel des îles du Vent et celui des Australes.

Ces tolérances, inhérentes à la seule sanction des disproportionnalités manifestes, pourraient laisser penser que le contrôle du Conseil n'est pas aussi efficace qu'il le faudrait. Une partie de la doctrine n'a pas manqué de s'engager dans cette voie⁷⁵. Mais c'est oublier que la pertinence d'un contrôle ne se mesure pas seulement au nombre des annulations intervenues, une seule en l'occurrence. D'une part, le Conseil vérifie précisément les différents écarts de représentation; la motivation de ses décisions indique clairement qu'il y a attaché le plus grand soin. D'autre part, le canevas jurisprudentiel est désormais suffisamment étoffé pour servir de norme de référence permanente au législateur: la conduite des débats parlementaires relatif à la loi du 15 janvier 2001 le révèle amplement. De telle sorte que la « veille constitutionnelle » assurée par les parlementaires eux mêmes dans le courant des travaux préparatoires servira d'autorégulateur au législateur. Saisi, le Conseil constitutionnel n'aura plus qu'à constater la qualité du travail législatif.

2 La prudence du contrôle de l'impartialité du découpage

En vérité, les interrogations sur la portée et l'efficacité du contrôle de la représentation égale du suffrage ne visent plus aujourd'hui le contrôle des bases essentiellement démographiques de la représentation. Elles touchent encore, en revanche, le contrôle de la loyauté des circonscriptions. En la matière, il semble bien que le Conseil ait évité de s'engager dans un contrôle approfondi. Il a

75 H. Gourdon, dans sa note sur les deux décisions rendues par le Conseil en 1986, *Découpage électoral I et II* (*Rev. adm.*, 1987, p. 28), regrette ainsi la timidité dont a fait preuve le juge à l'occasion de son contrôle. V. encore M. Kajman, Gouvernement des juges, gouvernement sans juge, *Le Monde* du 20 novembre 1986.

certes posé le principe d'un tel contrôle, prescrivant notamment au gouvernement, appelé à intervenir par voie d'ordonnances, d'éviter tout arbitraire dans la délimitation des circonscriptions législatives. Mais, conduit à contrôler les choix propres du législateur après que François Mitterrand ait refusé de signer les ordonnances, il a clairement signifié les limites de son contrôle.

D'abord en relevant qu'il ne possédait pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement », et qu' « il ne lui appart(enait) donc pas de rechercher si les circonscriptions a(vaient) fait l'objet de la délimitation la plus équitable possible ». Ensuite, en soulignant incidemment la brièveté du temps imparti pour son contrôle de la loi votée, en instance de promulgation.

En définitive, un contrôle sera certes effectué, « en l'état du dossier »⁷⁶, mais dans des conditions rendant bien hypothétique la sanction d'un éventuel manque de loyauté des délimitations opérées. Il faut dire qu'on touche ici à une matière éminemment subjective et politique; à l'inverse du contrôle des écarts de représentation qui peut donner prise à des appréciations objectives.

Mais, même en cette matière, la rationalité n'est pas exclusive d'approches sensiblement différentes, comme le révèle la confrontation des impératifs constitutionnels à la spécificité polynésienne.

II LE PRINCIPE D'EGALITE DU SUFFRAGE CONFRONTE A LA REALITE POLYNESIENNE

Les parlementaires ont, dans un premier temps, placé leur réflexion sous le signe de l'impératif démographique: l'égalité du suffrage est ainsi allée à la rencontre des évolutions démographiques (A). Mais, dans la suite des débats, les archipels périphériques sont vite apparus comme une réalité polynésienne incontournable devant tempérer le principe des bases essentiellement démographiques (B).

A L'égalité du suffrage à la rencontre des évolutions démographiques

Depuis 1946 et la première répartition des sièges, le législateur a constamment cherché à établir une corrélation entre les évolutions démographiques et la représentation égale du suffrage (1). Le creusement excessif des écarts de représentation observé en 1996, année du dernier recensement, devait d'abord imposer la recherche d'une plus grande « équité démographique » (2).

1 Démographie des archipels et représentation égale du suffrage

En Polynésie française comme ailleurs, le législateur a entendu faire prévaloir une représentation égale du suffrage et donc une égale représentation de la population polynésienne à l'assemblée territoriale. D'emblée, en 1946, le parti a été pris de répartir cette population entre

76 12^{ème} considérant de la décision n° 218 DC du 18 novembre 1986, préc.

plusieurs circonscriptions électorales. L'archipel de la Société a été scindé en deux circonscriptions: les îles du Vent et les îles Sous-le-Vent; ce qui a permis d'éviter que ne soit conféré un poids démographique proportionnel trop important au bénéfice de l'archipel principal. Dès l'origine, cependant, les îles du Vent sont devenues l'archipel principal, tant par l'importance démographique de sa population que par sa situation géographique, au centre de l'échiquier polynésien. Avec les îles Sous-le-Vent, distinguées de l'« archipel centre », trois autres circonscriptions électorales ont été choisies; elles constituent autant d'« archipels périphériques ». L'archipel des Tuamotu a été associé à celui des îles Gambier pour former les « Tuamotu et Gambier ». Compte tenu de leur positionnement géographique, très éloigné du « centre » et de tout autre archipel, l'archipel des Marquises et celui des Australes ont été érigés chacun en circonscription électorale. Au total, donc, un « archipel centre » et quatre « archipels périphériques ».

Depuis 1946, la configuration de ces circonscriptions n'a pas changé; elle semble même être entrée dans les mœurs polynésiennes. En revanche, les évolutions démographiques ont été particulièrement sensibles. Appréciée globalement, la population polynésienne est passée de 55 500 habitants en 1946 à 220 000 habitants au recensement de 1996, soit une multiplication par 4 en un demi-siècle⁷⁷ pour une population désormais équivalente à celle de départements comme la Nièvre ou la Haute-Saône⁷⁸. A une échelle plus fine, les recensements successifs permettent d'appréhender l'évolution démographique de chacun des archipels. D'un recensement à l'autre, la population de chacun des archipels a augmenté, mais dans des proportions différentes suivant les archipels ou les périodes considérés. Pour saisir l'évolution démographique différenciée des archipels, il importe de distinguer trois périodes, occasion de mettre en parallèle la démographie des archipels et leur représentation respective à l'assemblée territoriale de Polynésie.

La première période s'étend du recensement de 1946 à celui de 1956. Cette période, antérieure à l'installation du Centre d'expérimentation du Pacifique, « se caractérise par une relative stagnation dans la répartition de la population »⁷⁹ entre les différents archipels. Exceptées les Australes qui voient leur population stagner - de 3900 à 4100 habitants -, les quatre autres archipels connaissent, en valeur relative, une évolution sensiblement comparable. La population des îles du Vent passe de 29400 à 44200 habitants, sa part relative dans la population globale de 53 à 58%. Les habitants des îles Sous-le-Vent augmentent de 12400 à 15400, la part relative de cet archipel évoluant de 22,5 à 20,2%. Les Tuamotu et Gambier, en comptabilisant 1700 habitants supplémentaires, de 6700 à 8400, voient leur part relative diminuer légèrement, de 12 à 11%. Les îles Marquises, enfin, en

77 Cette progression, non démentie ces dernières années (en 2001, la population de Polynésie dépassait 235 000 habitants) est due, notamment, à un taux de natalité particulièrement fort: 20,1 en 2001, soit plus de 4700 naissances.

78 Respectivement peuplés de 225 000 et 229 500 habitants au recensement de 1999.

79 G. Flosse, *JO Déb. Sén.*, séance du 23 novembre 1999, p. 6190.

progressant en 10 ans de 1200 personnes⁸⁰, conservent une part relative de 5,4% de la population globale.

Dans ces conditions, le législateur, conduit à intervenir à trois reprises, en 1946 pour la première répartition, puis en 1952 et à nouveau en 1957 pour tirer les conséquences des recensements de 1951 et de 1956, allait pouvoir sans difficulté faire progresser le respect du principe d'égalité du suffrage. De 1946 à 1956, la représentation des îles du Vent passait de 10 à 16 sièges; celle des Tuamotu et Gambier de 2 à 4 sièges. Deux autres archipels bénéficiaient d'une augmentation d'un siège: de 5 à 6 pour les îles Sous-le-Vent, de 1 à 2 pour les Australes. Les Marquises, pour leur part, conservaient la représentation de deux sièges acquise dès 1946. Ces différentes répartitions ont présenté l'avantage d'octroyer à chaque archipel une représentation significative et proportionnelle à sa population. Surtout, les écarts de représentation étaient sensiblement réduits. De 2,63 en 1946, au profit des Marquises et au détriment des Australes⁸¹, cet écart était réduit à 1,81 en 1952 - toujours au profit des Marquises, mais cette fois au détriment des îles du Vent, situation plus normale⁸²-, avant d'être ramené à 1,35 à la faveur de la nouvelle répartition opérée en 1957⁸³. Situation presque idéale au regard du respect du principe d'égalité du suffrage, de la diversité des territoires polynésiens et du caractère très hétérogène de la répartition de leurs populations.

La seconde période, comprise entre les recensements de 1956 et de 1988, est celle des « contre-coups de l'économie du nucléaire »⁸⁴. L'installation, en 1965, du Centre d'expérimentation du Pacifique, s'accompagne de déplacements relativement importants de populations des archipels périphériques vers l'île de Tahiti. Il s'ensuit une rupture de l'équilibre dans la répartition des populations entre les îles du Vent et les autres archipels. Quelques chiffres donnent la mesure des bouleversements opérés pendant cette période. La population des îles du Vent passe de 58 % à 74 % de la population totale, alors que la part relative de tous les autres archipels régresse d'autant. Celle des îles Sous-le-Vent, notamment, diminue de 20,2 % à 11,7 %, celle des Tuamotu et Gambier, de 11 % à 6,5 %.

Face à ces profondes évolutions, le législateur s'abstint d'abord d'intervenir, laissant se creuser les écarts de représentation au profit des archipels périphériques et au désavantage de l'archipel centre. Par la suite, la quatrième répartition, opérée par la loi du 18 décembre 1985, laissa subsister de profondes distorsions. Certes, la représentation des îles du Vent fut portée de 16 à 22 sièges, soit

80 Du recensement de 1946 à celui de 1956, la population des Marquises passe de 2976 à 4164 personnes.

81 Soit un ratio de représentation par siège de 1488 habitants pour les Marquises et de 3915 habitants pour les Australes.

82 C'est en effet à l'archipel le plus peuplé de bénéficier du ratio de représentation le moins favorable.

83 Au profit des Australes, devenues l'archipel le moins peuplé au recensement de 1956, et au détriment des îles du Vent.

84 G. Flosse, *JO Déb. Sén.*, séance du 23 novembre 1999, p. 6190.

un conseiller pour 5594 habitants. Mais, parallèlement, les quatre autres circonscriptions se virent doter d'une représentation supplémentaire⁸⁵, y compris les Australes, désormais pourvues de trois sièges, soit un conseiller pour 2094 habitants. Autant dire que l'intervention du législateur laissa subsister un écart de représentation important, de 2,67, entre les Australes et les îles du Vent. Ce choix a cependant été pleinement assumé, les parlementaires ne pouvant pas ne pas avoir connaissance de la décision du Conseil constitutionnel ayant sanctionné, quelques mois auparavant, un écart de 2,13 entre régions de Nouvelle-Calédonie⁸⁶. Souhaitant écarter toute marginalisation de la représentation des archipels périphériques à l'assemblée territoriale, le législateur a donc maintenu leur poids respectif, leur allouant en définitive 19 sièges sur 41, soit 46,3 %, pour un poids démographique cumulé de 26 %. Le Parlement s'est ainsi accommodé d'une dérogation importante au principe des bases essentiellement démographiques de la représentation, motif pris de la profonde spécificité des archipels polynésiens⁸⁷.

La troisième période, de 1988 à nos jours, traduit un léger infléchissement des évolutions démographiques. La politique de rééquilibrage du développement en faveur des archipels périphériques, développée par le gouvernement de Polynésie, s'est en effet accompagnée d'une augmentation du poids relatif de l'archipel des îles Sous-le-Vent et de celui des Tuamotu et Gambier dans la population globale: du recensement de 1988 à celui de 1996, le poids du premier est passé de 11,7 % à 12,2 %, celui du second de 6,5 % à 7 %. Pourtant, l'appréciation des députés, lorsqu'il s'est agi de discuter de la première proposition Vernaudeau, a d'abord été fonction du constat d'une aggravation des écarts de représentation. En se fondant sur la répartition des sièges opérée en 1985 et sur les résultats du recensement de 1996, le ratio de représentation par siège de conseiller s'établissait à 7394 pour l'archipel centre et à 2187 pour l'archipel des Australes, soit un écart de 3,38. D'où la volonté première de promouvoir une plus grande équité démographique.

2 La recherche d'une plus grande équité démographique

A l'approche des élections territoriales de mai 2001, le rééquilibrage de la représentation des différents archipels au sein de l'assemblée territoriale a paru nécessaire. 74 % de la population polynésienne résidant aux îles du Vent ne pouvaient plus bénéficier d'une représentation minorée de 53,7 % des sièges. Mais, pour parvenir à un meilleur respect du principe d'égalité du suffrage, plusieurs voies étaient concevables.

La première orientation, envisagée par la proposition Vernaudeau de 1999, consistait à procéder à une nouvelle répartition des sièges, à effectif global inchangé de 41 membres pour l'assemblée

85 La représentation des îles Sous-le-Vent passe de 6 à 8 sièges. Un siège supplémentaire est attribué à chacun des trois autres archipels.

86 Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, préc.

87 Non saisi, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la constitutionnalité de la clef de répartition adoptée.

territoriale. L'accroissement de la représentation des îles du Vent impliquait donc nécessairement une diminution de la représentation des autres archipels. Plus précisément, selon M. Vernaudon, l'augmentation de 22 à 29 sièges au profit de l'archipel centre devait s'accompagner d'une minoration de trois sièges pour les îles Sous-le-Vent, de deux sièges pour les Tuamotu et Gambier et d'un siège pour chacun des deux archipels les moins peuplés. Justifié par « des raisons morales » et par le respect de la jurisprudence constitutionnelle⁸⁸, ce schéma de répartition fut voté en l'état par la majorité de l'Assemblée nationale. Fut notamment mis en avant la réduction significative de l'écart maximal de représentation, entre les Australes et les îles du Vent, celui-ci devant passer de 3,4 à 1,7⁸⁹. Souci louable. Il reste que cette clef de répartition était fortement critiquable et n'a pas été maintenue dans la suite de l'examen du texte par le parlement. La majorité sénatoriale, notamment, dénonça un « dispositif guidé par un raisonnement de nature arithmétique consacrant la quasi exclusivité du critère démographique », une « logique purement arithmétique et égalitariste qui méconnaît la réalité polynésienne »⁹⁰. De fait, la population des îles du Vent, représentant 74 % de l'ensemble des habitants de la Polynésie, se serait retrouvée avec près de 71 % des sièges de l'assemblée. C'était laisser bien peu de marge pour tenir compte de la spécificité des autres archipels et leur assurer une représentation significative au sein de l'assemblée.

La deuxième orientation suggérait la seule augmentation de la représentation de l'archipel le plus peuplé, sans toucher à la représentation des quatre autres archipels. Rejoignant les souhaits de l'assemblée territoriale⁹¹, cette optique avait été défendue par Gaston Flosse dans sa proposition déposée en 1999⁹² et par le Sénat qui s'en était saisi en novembre de cette année. La proposition Flosse envisageant une augmentation trop mesurée de quatre sièges, le Sénat vota une augmentation de six sièges. Prenant mieux en compte le respect du principe d'égalité du suffrage, la proposition Perben et Buillard se prononça pour une augmentation de huit sièges au profit des îles du Vent et, incidemment, pour un écart de représentation réduit à 2,47, soit une proportion inférieure à celle résultant de la répartition de 1985. Appelé à nouveau à se prononcer, cette fois sur la première proposition Vernaudon, le Sénat retint la même augmentation de 8 sièges. Quelle que soit la majoration retenue, l'objectif poursuivi est clair: la préservation d'une représentation significative

88 Exposé des motifs, p. 2, de la première proposition Vernaudon n° 1448, préc.

89 En ce sens, J.-Y. Caullet, *JO Déb. AN*, 2^{ème} séance du 22 juin 2000, p. 5809.

90 L. Lanier, *JO Déb. Sén.*, séance du 13 décembre 2000, p. 7798. Allant plus loin encore, G. Flosse ira jusqu'à parler de « crime » à propos de ce schéma de répartition niant « la spécificité des archipels », *ibid.*, p. 7799.

91 V. la délibération n° 99-092 du 27 mai 1999 de l'assemblée territoriale de Polynésie française sur la première proposition Vernaudon n° 1448, reproduite *in* rapport Lanier sur cette proposition, n° 76, *Doc. Sén.* (2000-2001), pp. 24-25. Cette délibération suggérait une augmentation de quatre sièges de la circonscription des îles du Vent.

92 Proposition n° 471, préc.

au profit des archipels périphériques tend à préserver la spécificité de la Polynésie et, plus largement, « la cohésion politique et institutionnelle de cette collectivité »⁹³.

Une troisième orientation a été suggérée au Sénat par Guy Allouche⁹⁴, bon connaisseur de la réalité polynésienne. Sur un effectif global de 51 sièges, le parlementaire socialiste proposa d'attribuer de droit à chaque archipel deux sièges pour garantir sa représentation minimale. Les 41 sièges restant devaient être répartis entre les archipels à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base du recensement de 1996. Avec ce dispositif, les îles du Vent auraient été attributaires de 33 sièges, les îles Sous-le-Vent de 7, les Tuamotu et Gambier de 5, trois conseillers continuant à représenter respectivement les Marquises et les Australes. Cette solution est particulièrement ingénieuse, car elle marie harmonieusement les deux logiques, démographique et territoriale. D'une part, en effet, elle garantit une représentation effective pour tout archipel, quel que soit sa population. D'autre part, elle s'inscrit dans la logique du principe des bases essentiellement démographiques puisque 80 % des sièges sont répartis entre les circonscriptions en fonction de leur poids démographique respectif. Enfin, pour l'avenir, elle permet de ne pas réévaluer sensiblement l'effectif global de l'assemblée territoriale à chaque nouvelle répartition. Certes, l'effectif proposé de 51 membres pour une population évaluée en 1996 à 220 000 habitants n'est en aucun cas pléthorique; il rejoint les effectifs de l'assemblée de Corse et du Congrès de Nouvelle-Calédonie, dotée chacun de 54 sièges pour des populations respectives de 230 000 et 197 000 habitants. Mais les effectifs d'une assemblée territoriale ne peuvent être augmentés à l'infini, sauf à trop peser sur les charges de fonctionnement de la collectivité.

Plusieurs techniques étaient donc concevables pour assurer au mieux le principe d'équité démographique dans le respect de la réalité polynésienne. Il est cependant un point sur lequel les parlementaires, toutes tendances confondues, sont tombés d'accord sans discussion: celui du mode de scrutin lui-même. Il reste inchangé, mais les parlementaires ont tenu à le déconnecter de l'article L. 338 du code électoral⁹⁵ en inscrivant ses principes directeurs dans la loi du 21 octobre 1952. Dans chaque circonscription, le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, avec attribution des sièges aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, contribue évidemment à satisfaire l'équité recherchée dans la représentation du suffrage. Les élections territoriales du 6 mai 2001 permirent ainsi la représentation à l'assemblée des différentes sensibilités. Sur les 49 sièges à pourvoir, les partis indépendantistes,

93 Rapport Lanier sur la proposition Flosse, n° 76, *Doc. Sén.* (1999-2000), p. 7.

94 *JO Déb. Sén.*, séance du 22 novembre 2000, p. 6342.

95 Article modifié par la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999, afin d'instaurer un nouveau mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux. Sur cette réforme, v. notre chronique, Régions: les enjeux d'une réforme, *Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant*, n° 2, automne 1999, p. 121 et s. Toutefois, la rédaction antérieure de cet article du code électoral était maintenue en vigueur pour la Polynésie, d'où un manque de lisibilité auquel la loi du 15 janvier 2001 a remédié.

autonomistes ou marquisien obtinrent 21 sièges⁹⁶. Dans le même temps, la majorité sortante conduite par Gaston Flosse emportait 28 sièges, garantie d'une majorité stable sur l'ensemble de la mandature⁹⁷.

Ces résultats sont avant tout l'expression des sensibilités politiques des populations des archipels; mais ils sont en partie le résultat de la prise en compte de la réalité polynésienne par le législateur.

B Les archipels périphériques, une réalité polynésienne incontournable

Après avoir exprimé deux positions très tranchées en première lecture, députés et sénateurs ont privilégié, dans la suite de leurs travaux, la recherche d'une solution consensuelle (1). La répartition retenue en définitive apparaît assez équilibrée, mais lèse quelque peu la représentation de deux archipels (2).

1 L'adoption d'une solution consensuelle

La Polynésie française est une, comme en témoigne la volonté des pouvoirs publics de Tahiti d'assurer un développement équilibré de l'ensemble des archipels. Pour autant, l'existence d'archipels, disséminés sur une surface d'océan pacifique équivalente à celle de l'Europe, constitue le trait caractéristique du territoire de la Polynésie française, marque d'une profonde diversité. L'extrême dispersion des 118 îles ou ilots s'accompagne en effet d'une grande variété de situation des archipels, variété géographique et climatique, mais aussi économique, historique, culturelle et linguistique. Le caractère très hétérogène de la répartition des populations vient encore accentuer la diversité des territoires de Polynésie.

Niant cette spécificité, la deuxième proposition Vernaudeau, déposée le 6 avril 2000 sur le bureau de l'Assemblée nationale, proposa d'instituer une circonscription unique pour l'élection de 41 conseillers territoriaux, l'objectif poursuivi étant de « ramen(er) à un écart nul »⁹⁸ les écarts de représentation et de rendre ainsi « parfaitement équitable la représentation démographique de l'ensemble des cinq archipels qui composent la Polynésie »⁹⁹. En rupture avec la logique ayant prévalu depuis 1946 et consistant à assurer une représentation spécifique pour chacun des cinq archipels, cette proposition de circonscription unique reçut le soutien politique de la gauche plurielle

96 Les indépendantistes du *Tavini Huiraatira*, d'Oscar Temaru, obtiennent 13 sièges sur 49. Le *Fetia Api*, parti autonomiste de Boris Léontieff, obtient 7 sièges. Le *Parti Marquisien*, quant à lui, remporte un siège. En revanche, l'*Aia Api*, parti de M. Vernaudeau, subit une défaite et perd toute représentation à l'assemblée territoriale.

97 V. *Le Monde* du 9 mai 2001, l'art. de C. Régent, Gaston Flosse renforce sa position en Polynésie - Le président du gouvernement obtient à lui seul la majorité de l'Assemblée.

98 Exposé des motifs, p. 4, de la seconde proposition Vernaudeau n° 2329, préc.

99 *Eod. loc.*

mais fut sévèrement jugée par la majorité des acteurs politiques locaux, au point de susciter l'opposition de 46 maires sur 48 et de deux cents conseillers municipaux, venus défiler dans les rues de Papeete, le 28 avril 2000. Au Parlement, Dominique Perben alla même jusqu'à considérer que « la proposition de circonscription unique (...) était une absurdité »¹⁰⁰. L'abandon du choix des cinq archipels définis dès 1946 comme autant de circonscriptions électorales n'a donc pas été sérieusement envisagé. Il convenait de raisonner à circonscriptions inchangées.

La réalité des archipels polynésiens s'est aussi imposée lorsqu'il s'est agi d'apprécier les tempéraments à apporter au principe des bases essentiellement démographiques de la représentation. Il fallait certes assurer un meilleur respect du principe d'égalité du suffrage, en réduisant des écarts de représentation devenus excessifs, mais sans occulter les spécificités géographiques et humaines des archipels polynésiens. L'interprétation de la jurisprudence constitutionnelle invitait donc à une certaine souplesse; elle n'impliquait pas au demeurant un rapport de stricte proportionnalité entre la population et la représentation de chaque circonscription électorale¹⁰¹. Dès lors, il convenait pour les parlementaires de formuler « l'impératif d'intérêt général » seul de nature, selon le juge constitutionnel, à permettre des dérogations limitées au principe des bases essentiellement démographiques. Le rapporteur au Sénat, Lucien Lanier, suggéra qu'une représentation différenciée au profit des archipels périphériques garantît « la cohésion de la Polynésie française qui est bien l'impératif d'intérêt général que prend en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel »¹⁰². Autrement dit, l'absence de représentation significative de ces archipels à l'assemblée du territoire risquait de remettre en cause cette cohésion. Il convenait aussi de prendre en compte l'éloignement et le faible peuplement des archipels périphériques « en [leur] préservant une représentation significative » au sein de l'assemblée¹⁰³. En clair, il convenait de garantir la représentation de ces archipels par rapport au centre, Tahiti et sa capitale Papeete¹⁰⁴. Souscrivant pleinement à cette analyse, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 janvier 2001, n'eut aucune difficulté à reconnaître « l'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ».

Consciente de la nécessité de combiner les deux logiques, démographique et territoriale, alternativement promues par l'Assemblée nationale et par le Sénat, la commission mixte paritaire se donna pour objectif de promouvoir une solution consensuelle. Par rapport à la répartition de 1985,

100 *JO Déb. AN*, 2^{ème} séance du 22 juin 2000, p. 5811.

101 V., notamment, décision n° 196 DC du 8 août 1985, préc.

102 *JO Déb. Sén.*, séance du 23 novembre 1999, p. 6187.

103 En ce sens, cf. rapport Lanier sur la proposition de loi Vernaudon, n° 76, préc., p. 18.

104 Le rapporteur de l'Assemblée nationale, J.-Y. Caullet, résume bien l'ensemble de ces paramètres dans son rapport n° 2473, *Doc. AN* (2000), p.9: Il faut « permettre aux archipel de faire respecter leurs intérêts particuliers nés de l'éloignement géographique, d'une histoire et d'une culture propres, afin d'assurer à ce territoire un développement équilibré ».

les membres de la commission décidèrent de porter de 22 à 32 la représentation des îles du Vent, concession majeure au principe démographique¹⁰⁵. La représentation minimale de trois sièges précédemment acquise par les archipels des Australes et des Marquises fut conservée, le législateur ayant aussi souhaité « assurer le pluralisme dans la représentation [politique] des petits archipels »¹⁰⁶. En revanche, l'archipel des îles Sous-le-Vent et celui des Tuamotu et Gambier firent les frais du compromis en perdant chacun un siège. La représentation du premier fut ramenée à sept conseillers, celle du second réduite à quatre. Le schéma de répartition ainsi proposé par la commission mixte paritaire fut très largement approuvé en seconde lecture par les sénateurs et par les députés, à l'exception notable, cependant, des trois parlementaires polynésiens. Le Conseil constitutionnel, pour sa part, admit le caractère équilibré du compromis réalisé entre le principe d'égalité du suffrage et l'impératif d'intérêt général tiré de la spécificité polynésienne. Le premier était satisfait par la « [réduction] des écarts démographiques de représentation par rapport aux dispositions antérieures »¹⁰⁷; le second avait été valablement pris en compte pour déroger « dans une mesure limitée » à la règle des bases essentiellement démographiques. La loi organique fut déclarée conforme à la Constitution.

Pour fondé qu'il soit sur le plan juridique, ce satisfecit ne doit pas faire oublier que la représentation de deux archipels clefs dans l'économie et le développement de la Polynésie a été quelque peu malmenée.

2 La représentation malmenée de deux archipels

Depuis 1991 et l'arrivée au pouvoir d'un nouveau Gouvernement en Polynésie française, un des axes prioritaires de la politique conduite « a été de rééquilibrer le développement en faveur des archipels [périphériques] »¹⁰⁸. Dès lors, dans tous les domaines, un effort d'équipement sans précédent a été entrepris, accompagné d'« incitations financières et fiscales au retour dans les îles ». Les efforts d'équipement, notamment, se sont traduits par la construction des « aéroports nécessaires au désenclavement, l'amélioration des routes et des quais, une politique de logement social spécifique aux archipels, la généralisation des télécommunications et de la télévision, l'implantation de collèges et de lycées dans les îles les plus importantes »¹⁰⁹. Parallèlement, les ressources économiques ont été développées, qu'il s'agisse du tourisme, de la pêche, de l'agriculture ou de la perliculture. Ce mouvement de reconquête des archipels a opportunément devancé la

105 Pour 73,7 % de la population totale, l'archipel principal bénéficie désormais de 62,7 % des sièges de l'assemblée territoriale.

106 J.-Y. Caullet, *JO Déb. AN*, p. 10199.

107 L'écart maximal de représentation entre les Australes et les îles du Vent était réduit à 2,32, à comparer aux 2,67 résultant de la répartition de 1985.

108 G. Flosse, *JO Déb. Sén*, séance du 23 novembre 1999, p. 6190.

109 *Eod. loc.*

reconversion économique du territoire liée à la fin des essais nucléaires et à la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique. Il a été accompagné par le législateur par le vote de la loi du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Après les autorités de Polynésie, les parlementaires français ont en effet pris conscience qu'il convenait de « renverser la néfaste tendance à la concentration démographique »¹¹⁰ dans l'archipel centre, spécialement dans la zone urbaine de Tahiti étirée sur 40 kilomètres de littoral et qui regroupe désormais, à elle seule, près de la moitié de la population polynésienne !

Les résultats de cette politique n'ont pas manqué de se traduire rapidement. Sur le plan économique, d'abord. La perliculture, développée dans les Tuamotu et Gambier, est devenue un des secteurs principaux de l'économie polynésienne, premier poste d'exportation du territoire. Les îles Sous-le-Vent, en accueillant plus de 260 000 touristes par an, constituent désormais « un véritable poumon économique pour la Polynésie française »¹¹¹, grâce notamment à l'expansion rapide d'une petite hôtellerie familiale de qualité. La croissance démographique a accompagné le développement économique. Ainsi, entre les deux derniers recensements de 1988 et de 1996, la population des Tuamotu et Gambier et celle des îles Sous-le-Vent ont connu les deux plus fortes croissances, respectivement 24,2 % et 20,7 %. Dans le même temps, la croissance de la population de l'archipel principal était légèrement inférieure à la croissance démographique moyenne de la population polynésienne: 15,9 % contre 16,3 %.

On peut se satisfaire de ce mouvement de rééquilibrage en faveur de archipels. Mais force est de constater, dès lors, que la diminution de la représentation des deux archipels des Tuamotu et Gambier et des îles Sous-le-Vent, pour la première fois depuis 1946, va à l'encontre des mouvements démographiques et économiques observés à leur profit. Les parlementaires polynésiens ont dénoncé ce déphasage par la voix de Gaston Flosse. Qui plus est, la réduction opérée au détriment de ces deux archipels n'était pas sans introduire une iniquité nouvelle, cette fois entre archipels périphériques: « Les archipels éloignés ne sont plus traités de manière comparable. En voulant corriger une iniquité, on en a créé une autre »¹¹². De fait, l'écart maximal de représentation entre archipels éloignés, qui était de 13 % en 1985, devait passer à 75 % avec la loi du 15 janvier 2001¹¹³.

Dans ces conditions, le schéma de répartition retenu par le législateur sera sans doute modifié à nouveau dans un plus ou moins proche avenir, afin de mieux prendre en compte la réalité

110 Exposé des motifs, p.3, de la proposition Buillard et Perben, n° 2410, préc.

111 G. Flosse, rapport de la CMP, *Doc. AN*, XI^e législature, n° 2772 rectifié (2000) et *Doc. Sén.* (2000-2001), n° 112, p. 6.

112 G. Flosse, *JO Déb. Sén.*, séance du 13 décembre 2000, p. 7800.

113 Au bénéfice des Australes (3 sièges pour 6563 habitants) et au détriment des Tuamotu et Gambier (4 sièges pour 15370 habitants).

polynésienne et l'évolution des archipels, sur le plan démographique notamment. Michel Buillard, associé à Jean-Louis Debré et Philippe Douste-Blazy, devaient ainsi déposer à la fin de la XI^{ème} législature une proposition de loi organique ayant pour objet de ramener à leur niveau antérieur la représentation des îles Sous-le-Vent et des Tuamotu et Gambier¹¹⁴. Mais on pourrait tout aussi bien, en suivant la proposition de Guy Allouche, instaurer une double clef de répartition: deux sièges garantis pour chaque archipel, afin de préserver une représentation minimale, et les autres sièges répartis entre tous les archipels à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Cette solution présente l'avantage de concilier presque parfaitement la spécificité polynésienne et le respect du principe d'égalité du suffrage. On pourrait encore, sur le modèle de la Nouvelle-Calédonie et de ses assemblées de provinces, envisager un niveau de représentation intermédiaire des populations, à l'échelon des archipels, entre les communes et les institutions du territoire. L'échec des conseils d'archipels, institutions mort-nées non mises en place par l'assemblée territoriale, augure mal cependant de cette perspective. La spécificité polynésienne, ici encore, invite à prendre en compte l'immensité des espaces. **P. G.**

114 Pp. L. org. tendant à assurer une représentation plus équitable des îles Sous-le-Vent et des îles Tuamotu et Gambier au sein de l'Assemblée de la Polynésie française, *Doc. AN*, XI^e législature, n° 3424 (2001). Une proposition de loi identique a été déposée par M. Buillard seul au début de la nouvelle législature: *Doc. AN*, XII^e législature, n° 147 (2002). L'exposé des motifs de ces deux propositions souligne, à titre principal, le caractère paradoxal de la réduction opérée par la loi du 15 janvier 2001 « parce qu'elle va totalement à rebours de la progression démographique constante qu'ont connue ces archipels ».

ANNEXE:

Répartition des sièges entre les cinq archipels depuis 1946;

Ratios de représentation pour chaque archipel [rapport population / élu(s)]* ;

Ecart démographique de représentation par rapport à l'archipel

doté du ratio de représentation le plus favorable.

	Iles du Vent		Iles Sous-le-Vent		Tuamotu Et Gambier		Marquises		Australes	
	S	Ratio EDR	S	Ratio EDR	S	Ratio EDR	S	Ratio EDR	S	Ratio EDR
Rép. Loi 1946 Rec. 1946	10	2944	5	2492	2	3346	2	1488	1	3915
		1.97		1.67		2.24				2.63
Rép. Loi 1952 Rec. 1951	12	2949	5	2612	4	1789	2	1630	2	1989
		1.80		1.60		1.09				1.22
Rép. Loi 1957 Rec. 1956	16	2765	6	2571	4	2095	2	2082	2	2053
		1.34		1.25		1.02		1.01		
Rép. Loi 1985 Rec. 1983	22	5594	8	2382	5	2358	3	2182	3	2094
		2.67		1.13		1.12		1.04		
Rép. Loi 1985 Rec. 1996	22	7394	8	3354	5	3074	3	2688	3	2187
		3.38		1.53		1.40		1.22		
AN, 1 ^{ère} lec	29	5609	5	5367	3	5123	2	4032	2	3281

* En gras, le ratio le plus bas (le plus favorable) et le ratio le plus élevé (le moins favorable).

22/06/00										
Rec. 1996		1.70		1.63		1.56		1.22		
Sén., 1 ^{ère} lec 22/11/00	30	5422	8	3354	5	3074	3	2688	3	2187
Rec. 1996		2.47		1.53		1.40		1.22		
Rép. L.15/01/01	32	5083	7	3834	4	3842	3	2688	3	2187
Rec. 1996		2.32		1.75		1.75		1.22		

S: nombre de sièges attribué à l'archipel.

Ratio: ratio de représentation de l'archipel obtenu par le rapport population de l'archipel / nombre d'élus.

EDR: Ecart démographique de représentation entre l'archipel considéré et l'archipel bénéficiant du ratio de représentation le plus favorable: les Marquises en 1946 et 1952, les Australes depuis la répartition de 1957. Par exemple, au regard de la nouvelle répartition des sièges opérée par la loi du 15 janvier 2001 et des résultats du recensement de 1996, un écart de représentation de 2.32 entre l'archipel des Iles du Vent est celui des Australes équivaut à un écart de 132 %.

Rép.: Répartition des sièges entre les différents archipels opérée par le législateur.

Rec.: Recensement de population pris en compte pour calculer les ratios et déterminer, par voie de conséquence, les EDR.

Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française (J.O.R.F. du 12 février 2002, p. 2783).

Mots clés: impôt foncier – propriétés bâties – acte administratif – intérêt général suffisant – non-rétroactivité des peines et des sanctions – principe de valeur constitutionnelle – continuité du service public – non-rétroactivité des textes à caractère répressif plus sévères – interdiction de faire renaître une prescription légalement acquise – enrichissement injustifié – règles de forclusion.

Cette décision apporte des précisions sur les conséquences de la validation d'un acte administratif par le législateur organique et les atteintes au droit qui peuvent être justifiées par un intérêt général suffisant.

Le Conseil constitutionnel examine ici l'article unique de la loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel expose tout d'abord un certain nombre de principes pour ensuite examiner la validation portant sur les années 2000 et 2001 puis celle portant sur les années 1992 à 1999.

Pour commencer, le Conseil constitutionnel rappelle le rôle du législateur en matière de validation et notamment que le législateur organique peut valider un acte administratif dans un but d'intérêt général suffisant à condition qu'il respecte deux points. D'une part, la force de chose jugée des décisions de justice et d'autre part, le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions.

Sur la validation de l'acte en elle-même, le Conseil constitutionnel souligne que cette validation se doit de respecter un certain nombre de principes et notamment, ne méconnaître aucune règle, aucun principe à valeur constitutionnelle sauf si le but d'intérêt général visé par la validation a lui-même une valeur constitutionnelle. Enfin, cette validation doit être strictement définie sous peine de méconnaître l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

C'est donc à la lumière de ces principes que le Conseil constitutionnel examine la conformité de l'article unique de la loi organique à la Constitution de 1958.

Concernant la première période de validation, le législateur a donc validé les impositions perçues sur le territoire de la Polynésie française au titre de la contribution foncière sur les propriétés bâties pour les années 2000 à 2001. La légalité de cette imposition peut être contestée en soulevant l'incompétence de l'autorité ayant pris l'arrêté CM/1274 du 17 septembre 1999 pour déterminer la base de cette imposition.

Pour le Conseil constitutionnel, le législateur a validé les impositions des années 2000-2001 afin d'éviter des contestations qui auraient eu pour conséquence l'engorgement du Tribunal administratif. En effet, plus d'un millier de réclamations avait été déposé ce qui portait atteinte à la continuité du service public des impôts et au bon fonctionnement de la justice.

Le Conseil constitutionnel justifie donc la validation législative par la poursuite d'un intérêt général et souligne que cet intérêt l'emporte sur les droits des contribuables de contester l'irrégularité de pure forme en invoquant l'incompétence de l'autorité.

La validation opérée par le législateur fait donc disparaître l'irrégularité en soulignant bien que cette validation ne s'est pas opérée dans le but de valider des impositions annulées par des décisions juridictionnelles ayant force de chose jugée, et ne méconnaît par là aucune des règles précitées. Néanmoins, si cette validation n'était pas opérée, le Conseil constitutionnel estime alors que le fait de restituer aux contribuables des impositions dont ils sont redevables en vertu des règles de fond de la loi fiscale constituerait un enrichissement injustifié.

La validation opérée par le législateur pour les années 2000 et 2001 n'est donc contraire à aucun principe de valeur constitutionnelle.

Concernant les validations pour la période 1992 à 1999, le Conseil constitutionnel les déclare contraire à la Constitution. La haute juridiction se réfère de nouveau au principe de continuité et de bon fonctionnement des services publics du territoire. En effet, si les réclamations portant sur les années 2000 et 2001 pouvaient engorger les services publics du territoire, il apparaît

que celles des années 1992 à 1999 n'en feraient pas de même. De plus, ici l'intérêt général ne justifie pas que le législateur fasse obstacle aux décisions de justice à venir. **B.R.**

Liste des Mots clés utilisés

- Accords internationaux: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Acte administratif: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Archipel: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Article 6 de la DDHC: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Articles 16 et 17 de la D.D.H.C.: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Articles 1^{er} et 3 de la Constitution: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Articles 46, 52, 53, 72 alinéa 3 de la Constitution: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Article 74 de la Constitution: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996 et Déc. N° 96-374 DC du 9 avril 1996.
- Circonscription électorale: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Consultation: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Continuité du service public: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Déclaration d'urgence: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Délégation de signature: Déc. N° 96-374 DC du 9 avril 1996.
- Démographie: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Droit au recours: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Droit de disposer: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Droit de propriété: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Egalité du suffrage: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Elections (assemblée de la Polynésie française): Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Enrichissement injustifié: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Equité: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Garanties fondamentales: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Impôt foncier: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Interdiction de faire renaître une prescription légalement acquise: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Intérêt général: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.
- Intérêt général suffisant: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.
- Langue française: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Langue tahitienne: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Libertés publiques: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.

-Loi organique: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996, Déc. N° 96-374 DC du 9 avril 1996 et Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.

-Non-rétroactivité des peines et des sanctions: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.

-Non-rétroactivité des textes à caractère répressif plus sévères: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.

-Principe de valeur constitutionnelle: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.

-Procédure pénale: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.

-Propriétés bâties: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.

-Règles de forclusion: Déc. N° 2002-458 DC du 7 février 2002.

-Représentation du suffrage: Déc. N° 2000-438 DC du 10 janvier 2001.

-Souveraineté de l'Etat: Déc. N° 96-373 DC du 9 avril 1996.