

**INTRODUCTION A L'ETUDE DES  
INSTITUTIONS POLITIQUES ET  
ADMINISTRATIVES DE LA POLYNESIE  
FRANCAISE**

**LOI ORGANIQUE STATUTAIRE DU 27 FEVRIER  
2004**

**Alain Moyrand**

Maitre de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie française

Décembre 2013

Comparative Law Journal of the Pacific

COMPARATIVE LAW JOURNAL OF THE PACIFIC  
JOURNAL DE DROIT COMPARÉ DU PACIFIQUE

Collection 'Ex Professo'

Volume III (2014)

***AVERTISSEMENT***

Ce memento, consacré à l'étude des institutions politiques et administratives de la Polynésie française, est principalement destiné aux candidats qui se présentent aux divers concours de la fonction publique ouverts en Polynésie française (concours des communes, de l'Etat et de la Polynésie française) lorsque figurent au programme «les institutions de la Polynésie française».

Seules les règles essentielles du «statut» de la collectivité d'outre-mer, telles qu'issues de la loi organique du 27 février 2004, sont exposées et commentées dans cet opuscule.

---

Le comité de rédaction remercie le laboratoire EA 4240 (Gouvernance et Développement Insulaire) de l'Université de la Polynésie Française pour leur contribution au financement de ce numéro. Ils remercient également Denise Blackett pour la mise en page de cet ouvrage.

En couverture: DJC, 'Contemporary canvas I' (2005). 15 cms x 15 cms.

The Editors express their gratitude and appreciation to Laboratoire EA4240 (Governance et Développement Insulaire) (University of French Polynesia) for its valuable financial contribution. They also wish to thank Denise Blackett for the typesetting and formatting of this book.

Cover credit: DJC, 'Contemporary canvas I' (2005). 15 cms x 15 cms.

# ***TABLE DES MATIERES***

Introduction .....	1
Titre 1: L'organisation des Institutions de la Polynésie Française .....	7
Chapitre 1: Le Pouvoir Exécutif: le Président et le Gouvernement de la Polynésie Française .....	9
Section 1 – Le Président de la Polynésie Française .....	9
Section 2 – Le Gouvernement .....	21
Chapitre 2: Le pouvoir délibératif: l'assemblée de la Polynésie française .....	32
Section 1 - Les Membres de l'assemblée de la Polynésie Française ....	33
Section 2 - L'organisation de l'assemblée de la Polynésie française ...	42
Section 3 - Le Fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie Française.....	51
Chapitre 3 Le pouvoir consultatif: le Conseil Economique, Social et Culturel (CESC) .....	60
Section 1 – La Composition du CESC .....	61
Section 2 – L'Organisation et le Fonctionnement du CESC .....	64
Section 3 – Les Attributions du CESC.....	66
Titre 2: Le Fonctionnement des Pouvoirs .....	69
Chapitre 1: Le rôle de l'Etat dans le fonctionnement des pouvoirs polynésiens.....	69
Section 1 – La régulation des institutions de la Polynésie française par le haut-commissaire de la République.....	70
Section 2 – La régulation des institutions de la Polynésie française par les juridictions administratives .....	78
Chapitre 2: Le rôle des institutions polynésiennes dans le fonctionnement des pouvoirs .....	87

Section 1 - Le Contrôle de l'action du Gouvernement par l'assemblée de la Polynésie Française.....	87
Section 2 – Les Mécanismes Mettant fin de Manière Préaturée au Mandat de l'assemblée de la Polynésie Française.....	96
Titre 3: Les Competences des Collectivites Publiques en Polynesie Francaise.....	101
Chapitre 1: La repartition externe des competences .....	102
Section 1 - Les Modalités de Répartition des Compétences .....	102
Section 2 – Les Mécanismes de protection des compétences .....	105
Chapitre 2: La répartition interne des compétences .....	109
Section 1 - La Compétence de Principe de l'Assemblée de la Polynésie Française.....	109
Section 2 - La Compétence d'attribution du Gouvernement.....	123
Chapitre 3: Le regime legislatif de la Polynesie francaise .....	125
Section 1 – Le Principe de Spécialité Législative .....	126
Section 2 – La Consultation des Institutions de la Polynésie Française .....	131

**COMPARATIVE LAW JOURNAL OF THE PACIFIC**  
**JOURNAL DE DROIT COMPARE DU PACIFIQUE**

Le Comparative Law Journal of the Pacific - Journal de Droit Comparé du Pacifique (CLJP-JDCP) a été créé en 1994 sous le nom de Revue Juridique Polynésienne (RJP) et paraît sous l'égide de l'Association de Législation Comparée des Pays du Pacifique (ALCPP) en collaboration avec Victoria University Law Review (VUWLR) et la New Zealand Association for Comparative Law (NZACL).

Revue pluridisciplinaire, elle accueille et publie en langue française et/ou anglaise, des articles, monographies ou numéros hors série, relatifs à différents aspects des sciences sociales et humaines intéressant principalement, mais pas exclusivement, les pays de la zone Pacifique. Ses comités scientifiques et de rédaction, sont internationaux et pluridisciplinaires ils veillent à la qualité scientifique et au caractère novateur et inédit des publications qui leur sont soumises.

L'accès aux publications et leur téléchargement gratuit, est possible à partir d'un lien sur le site Internet de la New Zealand Association for Comparative Law: [www.victoria.ac.nz/law/nzACL/publications.aspx](http://www.victoria.ac.nz/law/nzACL/publications.aspx) alimentant ainsi une banque de données spécialisée et unique sur les sciences sociales et humaines dans le Pacifique Sud tout en assurant sa plus grande diffusion.

Les auteurs qui souhaitent soumettre leurs manuscrits peuvent le faire en écrivant à Yves-Louis Sage, Université de la Polynésie française, Campus de Punaauia, BP 6570, Faaa Aéroport, Tahiti, Polynésie Française ou à l'une des adresses électroniques suivantes: [sageyj@mail.pf](mailto:sageyj@mail.pf) ou [Tony.Angelo@vuw.ac.nz](mailto:Tony.Angelo@vuw.ac.nz).

***Directeur de publication***

Sage Yves-Louis, Maître de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie Française

***Direction scientifique***

Blanc-Jouvan Xavier, Professeur Emérite de l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Le Cannu Paul, Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne

Muir Watt Horatia, Professeur à l'Ecole de Droit de Sciences Po Paris

Sir Richardson Ivor, Distinguished Fellow à Victoria University of Wellington

***Comité scientifique***

André Sylvie, Professeur à l'Université de la Polynésie française

Sir Baragwanath David, Juge et Président du Tribunal international pour le Liban

Castellani Luca, Chef du Centre régional de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) pour l'Asie et le Pacifique

Corrin Jennifer, Professeur et Directrice du Centre for Public, International and Comparative Law, University of Queensland

Joyau Marc, Professeur à l'Université de Nantes

Luo Li, Associate Professeur à Renmin University – Beijing

Kanayama Naoki, Professeur à l'Université Keio, Tokyo

Kitamura Ichiro, Professeur à l'Université de Tokyo

Montet Christian, Professeur à l'Université de la Polynésie française

Murat Pierre, Professeur à l'Université Pierre-Mendès - France, Grenoble

Patrono Mario, Professeur à l'Université Rome I, La Sapienza

Poujade Bernard, Professeur à l'Université Paris Descartes

Powles Guy, Professeur et Senior Research Fellow Monash University

Rouland Norbert, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, membre honoraire de l'Institut Universitaire de France

Sir Walker Paul, Juge et Président de l'Administrative Appeals Chamber of the Upper Tribunal High Court Queen's Bench Division (London)

Le Comité scientifique de Victoria University of Wellington Law Review et de la New Zealand Association for Comparative Law (association affiliée à l'UNESCO)

***Comité de direction***

Angelo Anthony, Professeur à Victoria University of Wellington (Law Faculty)

Atkin Bill, Professeur à Victoria University of Wellington (Law Faculty)

Cabannes Xavier, Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne (Faculté de droit)

Costi Alberto, Associate Professor à Victoria University of Wellington (Law Faculty)

Hassall, Graham Associate Professor à Victoria University of Wellington (School of Government)

Troianello, Antonino, Maître de conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie française.

\*\*\*\*

The Comparative Law Journal of the Pacific – Journal de Droit Comparé du Pacifique (CLJP-JDCP) was created in 1994 under the name Revue Juridique Polynésienne (RJP). It is an international, multidisciplinary journal and is published once a year under the auspices of the Association de Legislation Comparée de Pays du Pacifique (ALCPP) [Association of Comparative Legislation of the Countries of the Pacific], in collaboration with the Victoria University Law Review (VUWLR) and the New Zealand Association for Comparative Law (NZACL). Special issues are also regularly published on specific topics concerning the Pacific region.

Its Editorial Committee and the Scientific Committee are both international and multidisciplinary and are responsible for ensuring the scientific quality original nature of the submitted contributions.

All published articles are accessible online and can be freely downloaded from the following internet site: [www.victoria.ac.nz/law/nzacl/publications.aspx](http://www.victoria.ac.nz/law/nzacl/publications.aspx).

Authors who wish to submit their manuscripts can do so by sending them to Dr Yves-Louis Sage, University of French Polynesia, Campus of Punaauia, BP 6570, Faaa Aéroport, Tahiti, French Polynesia or to the following email addresses: [sageyj@mail.pf](mailto:sageyj@mail.pf) or [Tony.Angelo@vuw.ac.nz](mailto:Tony.Angelo@vuw.ac.nz).

***Editor-in-Chief***

Sage Yves-Louis, Maître de Conférences (Hdr) at the University of French Polynesia

***Scientific Directors***

Blanc-Jouvan Xavier, Professor Emeritus at the Law Faculty of the University of Paris 1- Panthéon-Sorbonne

Le Cannu Paul, Professor at the University of Paris 1- Panthéon-Sorbonne

Muir Watt Horatia, Professor at the Sciences Po Law School (Paris)

Sir Richardson Ivor, Distinguished Fellow at Victoria University of Wellington

***Scientific Committee***

André Sylvie, Professor at the University of French Polynesia

Sir Baragwanath David, Judge and President of the Special Tribunal for Libanon

Castellani Luca, Head United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Regional Centre for Asia and the Pacific

Corrin Jennifer, Director of the Centre for Public, International and Comparative Law, University of Queensland

Joyau Marc, Professor at the University of Nantes

Luo Li, Associate Professor at Renmin University Beijing

Kanayama Naoki, Professor at Keio University, Tokyo

Kitamura Ichiro, Professor at Tokyo University

Montet Christian, Professor at the University of French Polynesia

Murat Pierre, Professor at the University Pierre Mendès - France, Grenoble

Patrono Mario, Professor at the University of Rome I, La Sapienza

Poujade Bernard, Professor at the University of Paris Descartes

Powles Guy, Professor and Senior Research Fellow at Monash University

Rouland Norbert, Professor at the Law Faculty of the University of Aix-Marseille, honorary member of the Institut Universitaire de France

Sir Walker Paul, Judge and President of the Administrative Appeals Chamber of the Upper Tribunal High Court Queen's Bench Division (London)



The scientific committee of Victoria University of Wellington Law Review  
and of the New Zealand Association for Comparative Law

***Editorial Committee***

Angelo Anthony, Professor at Victoria University of Wellington (Law Faculty)

Atkin Bill, Professor at Victoria University of Wellington (Law Faculty)

Cabannes Xavier, Professor at the University of Picardie Jules Verne (Law  
Faculty)

Costi Alberto, Associate Professor at Victoria University of Wellington (Law  
Faculty)

Hassall Graham, Associate Professor at Victoria University of Wellington  
(School of Government)

Troianiello, Antonino, Maître de Conférences (Hdr) at the University of  
French Polynesia



# INTRODUCTION

Les premiers liens politiques qui unissent le Royaume de Tahiti, dirigé par la dynastie des Pomare, avec le Royaume de France, ont été établis au cours de l'année 1842. Un traité instituant le **protectorat** sur le royaume de Tahiti fut conclu le 9 septembre 1842 et ratifié le 25 mars 1843.

Mais dès l'année 1880, **l'annexion** se substitue à ce **protectorat**. En effet, le 29 juin 1880, le roi Pomare V cède à la France, par des «déclarations», le royaume de Tahiti. Cette cession, qui sera ratifiée par la loi du 30 décembre 1880, transforme les sujets du roi Pomare en nationaux français. A compter du mois de juin 1880, **l'Etat tahitien disparaît pour se transformer en colonie des Etablissements français de l'Océanie**.

L'entrée en vigueur de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République transforme les colonies en **collectivité territoriale**. Les établissements français de l'Océanie deviennent alors un **territoire d'outre-mer** qui, en vertu de la loi du 26 juillet 1957, est dénommé «*Polynésie française*».

A la différence des **départements d'outre-mer** qui, depuis 1946, sont soumis au régime de **l'assimilation législative**, les **territoires d'outre-mer** demeurent régis par le principe de **spécialité législative** qui se traduit par la non-application dans ces collectivités des lois et règlements métropolitains, sauf si ces normes comprennent une **mention expresse d'applicabilité**.

Cette situation, qui contribue à conférer un **ordre juridique particulier** aux territoires d'outre-mer, se fonde sur le fait:

- ⇒ que ces contrées, souvent situées aux antipodes de la Métropole et comprenant une population autochtone, disposent de leur propre système de valeurs,
- ⇒ et qu'il n'est guère réaliste de faire abstraction de leur organisation sociale, juridique et économique.

Comme tous les territoires d'outre-mer, la Polynésie française est dotée d'un statut particulier qui tient compte de ses intérêts propres (Const. 1946, art. 74). Sur le fondement de la loi cadre du 26 juin 1956, un décret du 22 juillet 1957 permet à la Polynésie de disposer d'institutions qui sont plus proches du droit

constitutionnel que du droit administratif et confère à ce territoire de larges compétences, y compris dans des domaines législatifs.

Lors du **référendum du 28 septembre 1958**, la Polynésie française a majoritairement voté en faveur de la nouvelle Constitution, demeurant ainsi dans le giron de la Vème République; et jusqu'à ce jour, cette volonté n'a pas été remise en cause.

A partir de 1977 (loi statutaire du 12 juillet 1977), le statut de la Polynésie française – et donc les institutions qui découlent de celui-ci – aurait donné naissance à *«l'autonomie»*. D'abord qualifié *«d'autonomie de gestion»* (1977), elle se transforme en *«autonomie interne»* (statut du 6 septembre 1984), puis en simple *«autonomie»* (statut du 12 avril 1996).

Précisons en outre que depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, le statut des TOM (comme aujourd'hui des collectivités d'outre-mer) est défini par une loi organique.

L'expression *«autonomie de gestion»* retenue pour désigner le statut dont jouit le territoire de la Polynésie n'apporte rien car toutes les personnes publiques (par exemple les établissements publics) jouissent de l'autonomie de gestion. Or, une collectivité territoriale, a fortiori un TOM, dispose davantage de pouvoir qu'un simple établissement public soumis au principe de spécialité. De plus, dans le statut de 1977, c'est encore le représentant de l'Etat qui est le chef de l'exécutif de la collectivité Polynésie française, alors que, dès 1982, ce n'est plus le cas pour les collectivités territoriales métropolitaines.

Le terme *«interne»*, accolé à *«autonomie»* dans le statut de 1984, pourrait signifier que la Polynésie ne dispose pas d'autonomie (de pouvoirs) sur le plan international. Mais cela est évident car une collectivité territoriale n'est pas un Etat.

Enfin, le statut de la Polynésie issu de la loi du 12 avril 1996 précise que cette collectivité jouit désormais de *«l'autonomie»*. Mais jamais les éléments de cette autonomie n'ont été proposés pour parvenir à construire un *«modèle»* institutionnel qui permet d'identifier la catégorie des collectivités qui, comme la Polynésie, bénéficierait d'un régime d'autonomie.

La Polynésie française dispose sans doute d'éléments originaux dans ses institutions (possibilité d'intervenir dans un domaine matériellement législatif; pouvoir dans le domaine des relations internationales: signature de conventions

internationales par exemple) mais rien ne permet de souligner qu'elle se serait émancipée d'un simple régime de décentralisation.

Le terme «**autonomie**», pris dans le sens indiqué ci-dessus, ne peut rien apporter pour appréhender la nature juridique de la Polynésie. Toutes les collectivités (territoriales, autonomes, fédérées) possèdent une certaine part d'autonomie (élections des représentants, pouvoir normatif dans certains domaines) et dès lors, puisque cette propriété est partagée par toutes les collectivités publiques infra étatiques, cela ne permet pas de mettre en évidence les particularités du statut de la Polynésie française. Celle-ci dispose d'une décentralisation très poussée, mais rien de plus: ses institutions administratives restent soumises au principe de légalité (contrôle de la part des juridictions administratives)

Toutefois, les forces politiques locales n'ont eu de cesse de revendiquer des statuts leur ouvrant une plus large autonomie, c'est-à-dire un champ matériel de compétence très vaste et un pouvoir normatif qui reconnaîtrait la force législative des délibérations de l'assemblée territoriale prises dans un domaine matériellement législatif.

Cette évolution statutaire a failli être consacrée puisqu'un projet de loi constitutionnelle, voté par les deux assemblées parlementaires à la quasi-unanimité, devait introduire un nouvel **article 78 dans la Constitution** autorisant l'organe délibérant de la Polynésie française à adopter des actes législatifs. Mais, pour des raisons étrangères à l'outre-mer, la réunion du Congrès qui devait adopter cette réforme constitutionnelle le 24 janvier 2000, a été ajournée *sine die*.

Conscient de la nécessité de faire évoluer le droit des collectivités territoriales y compris outre-mer, le Constituant a, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, supprimé la catégorie des territoires d'outre-mer pour lui substituer celle des collectivités d'outre-mer.

Cette nouvelle catégorie se subdivise en 2 sous-catégories:

- ⇒ un **régime de base** aux termes duquel le **statut** de chaque collectivité est déterminé, après consultation de leur organe délibérant, par une **loi organique** devant impérativement préciser le régime d'applicabilité des normes étatiques, les compétences exercées par la collectivité, l'organisation et le fonctionnement des institutions, et les règles relatives à la consultation des institutions sur les projets de normes étatiques;

⇒ un **régime d'autonomie** qui s'ajoute au précédent et qui permet à la collectivité de bénéficier, en tout ou partie, des avancées statutaires suivantes:

- un contrôle juridictionnel spécifique exercé par le Conseil d'Etat sur certains actes pris par l'assemblée délibérante de la collectivité dans le domaine législatif;
- des mécanismes originaux d'exercice des compétences (participation à certaines compétences de l'Etat et procédure de déclassement des lois);
- de la possibilité d'instituer des droits préférentiels en faveur de la population (dans les domaines de l'emploi et du foncier).

Le fait de bénéficier de toutes ces prérogatives ne change pas la nature juridique de la collectivité concernée. Elle demeure une collectivité territoriale jouissant d'un régime particulier. Il n'existe donc pas de modèle d'autonomie utilisable.

La Polynésie française, puis Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ont été dotés du régime d'autonomie, tandis que les autres collectivités d'outre-mer (Wallis-et-Futuna et Saint Pierre et Miquelon) ne jouissent que du régime général.

Sur le fondement du nouvel article 74 de la Constitution, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, complétée par une loi ordinaire du même jour (L. n° 2004-193, 27 févr. 2004), prise après consultation de l'assemblée de la Polynésie française, a défini les nouvelles règles du statut de cette **collectivité d'outre-mer**, qualifiée par l'article 1<sup>er</sup> de **Pays d'outre-mer** se gouvernant librement. Toutefois, le Conseil constitutionnel a précisé que la dénomination de «*pays d'outre-mer*» n'emporte aucun effet de droit (Cons. const., 12 févr. 2004, n° 2004-490 DC).

Les compétences de la Polynésie française ont été singulièrement étendues à de nouveaux champs législatifs, réduisant ainsi d'autant l'intervention des lois et règlements métropolitains.



L'étude du droit institutionnel de la Polynésie française permet de préciser comment les institutions de cette collectivité d'outre-mer sont structurées (Titre 1), comment elles fonctionnent (Titre 2) et de quel champ de compétence elles disposent (Titre 3).

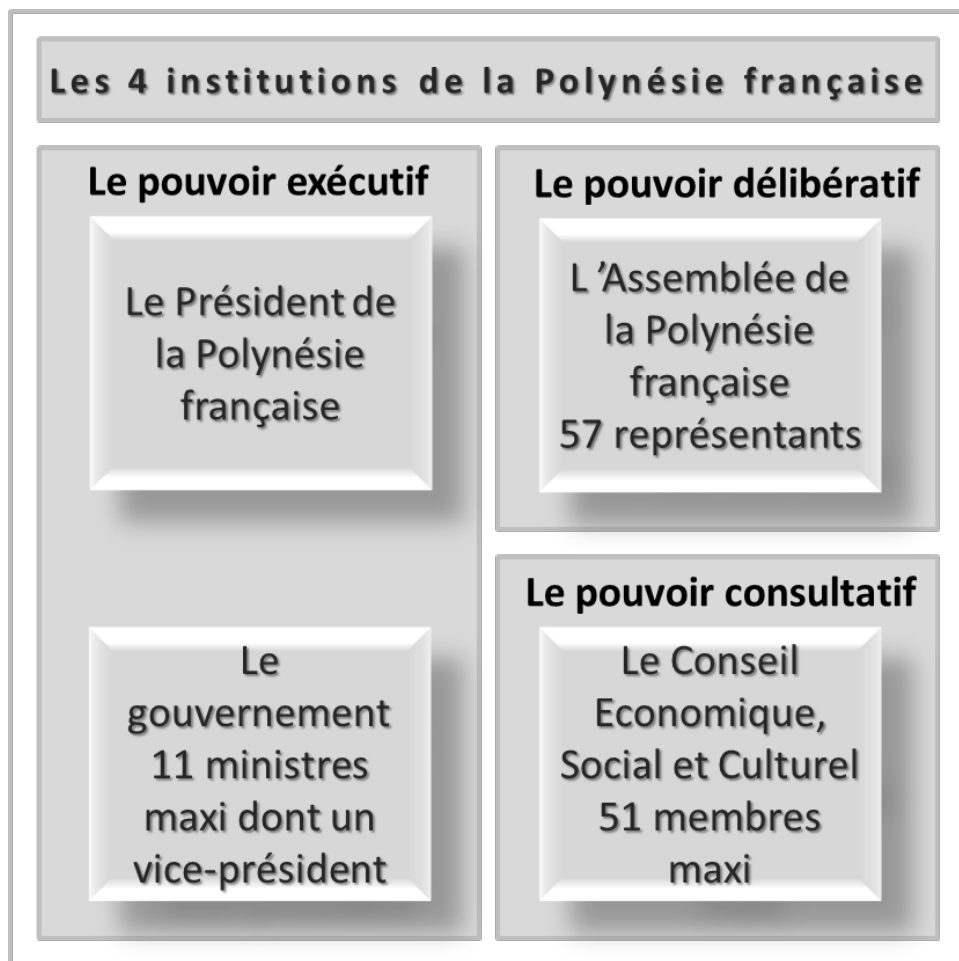
**Nota bene:** La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a été modifiée à 6 reprises:

- loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007
- portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer;
- loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007
- tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française;
- loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011
- relative au Défenseur des droits;
- loi organique n° 2011-918 du 1<sup>er</sup> août 2011
- relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française;
- loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013
- relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux;
- loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013
- relative à la transparence de la vie publique.





# TITRE 1: L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS DE LA POLYNÉSIE FRANCAISE



La loi organique du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* (LOPF) ne bouleverse pas l'économie générale des institutions de la

Polynésie française par rapport aux précédentes lois statutaires, et plus précisément depuis l'intervention de la loi du 12 juillet 1990.

La LOPF précise en son article 5 que la Polynésie française comprend 4 institutions: le Président, le gouvernement, l'assemblée de la Polynésie française (APF) et le conseil économique, social et culturel (CESC).

Bien qu'en principe, il s'agisse d'«institutions administratives», le «*système institutionnel*» de la Polynésie s'inspire de plus en plus du droit constitutionnel et de fait, le caractère parlementaire du régime a encore été accentué.

Si donc formellement, les institutions de la Polynésie française sont de nature administrative, matériellement, elles sont de nature politique.

**Nota bene:** L'article 63 de la loi organique statutaire précise que le gouvernement conduit la politique de la Polynésie française, qu'il dispose de l'administration et qu'il est responsable devant l'assemblée de la Polynésie française.

Par ailleurs, conséquence de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les élus de la collectivité ne sont plus les seuls à représenter et à diriger celle-ci. En effet, l'introduction de la procédure référendaire permet aux autorités de la Polynésie française de consulter **la population d'outre-mer** en vue de faire **adopter des décisions**.

C'est pourquoi, l'article 1<sup>er</sup> al. 2 dispose que «la Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local...».

La structuration des institutions polynésiennes est de facture classique et la répartition des pouvoirs se fait comme suit:

- le pouvoir exécutif est confié au Président et au gouvernement (chap. 1);
- le pouvoir délibératif est dévolu à une assemblée unique, l'Assemblée de la Polynésie française (chap. 2)
- et le pouvoir consultatif est exercé par un Conseil économique, social et culturel (chap. 3).

## **CHAPITRE 1: LE POUVOIR EXECUTIF: LE PRESIDENT ET LE GOUVERNEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Une des innovations de la nouvelle loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française par rapport aux statuts précédents est de considérer que le Président de la Polynésie française constitue, à lui seul, une institution, la première.

Ainsi, l'**exécutif** est désormais constitué de **deux éléments** (et non plus d'un seul élément: le gouvernement):

- le Président de la Polynésie française (section 1),
- et le gouvernement (section 2).

### ***Section 1 – Le Président de la Polynésie Française***

Nouvelle institution (et première citée parmi celles-ci), le Président de la Polynésie française dispose d'une certaine prééminence au sein du système «institutionnel» polynésien. Au contraire de ce qui existe dans la Constitution de la V<sup>o</sup> République dont le sommet de l'exécutif est bicéphale, le sommet de l'exécutif de la Polynésie française est de type monocéphale: le Président de la Polynésie française, en tant que chef du gouvernement, cumule en fait les fonctions partagées à l'échelon national entre le Président de la République et le Premier ministre.

L'étude de l'institution présidentielle nous conduira à présenter tout d'abord, son statut puis nous exposerons ses attributions.

#### ***1 Le statut du Président***

##### **1.1 Désignation**

Les modalités de désignation du Président de la Polynésie française ont été modifiées en 2007 (loi organique du 7 décembre 2007).

⇒ **Candidature:** seuls les représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent présenter leur candidature pour devenir Président de la Polynésie française.

Pas de conditions spécifiques autres que celles permettant d'être élu à l'assemblée, et notamment un âge minimum de 18 ans.

⇒ **Mode de désignation:** Election au scrutin secret par l'assemblée de la Polynésie française.

⇒ **Quorum:** Cette élection ne peut avoir lieu que si les 3/5<sup>èmes</sup> des représentants à l'assemblée de la Polynésie française sont présents (soit: 35 représentants sur 57). Si cette condition de quorum particulier n'est pas remplie, l'élection a lieu trois jours plus tard, dimanche et jours fériés non compris, sans qu'il soit nécessaire de respecter une quelconque règle de quorum.

⇒ **Procédure: 2 cas**

1<sup>er</sup> cas: c'est la procédure «normale» d'élection du Président, telle que définie à l'article 69 (LOPF).

2<sup>ème</sup> cas: l'élection du Président se fait dans le contexte particulier d'adoption par l'assemblée d'une motion de défiance ou de renvoi (art. 156 et 156-1 LOPF).

○ **1<sup>er</sup> cas: Procédure «normale» d'élection**

L'élection se déroule à trois tours, à la majorité absolue des membres composant l'assemblée, quel que soit le tour de scrutin.

**Au 1<sup>er</sup> tour**, les candidatures doivent être remises au plus tard la veille du jour fixé pour le scrutin.

Si aucun candidat n'a obtenu cette majorité qualifiée, un second tour est organisé.

**2<sup>ème</sup> tour:** de nouvelles candidatures peuvent alors être présentées sous réserve d'être remises au président de l'assemblée au plus tard trois heures avant l'ouverture de ce deuxième tour.

Si aucun candidat n'obtient encore la majorité absolue des membres composant l'assemblée, un 3<sup>ème</sup> tour est organisé, entre les deux candidats qui, «*le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés*», ont recueilli lors du 2<sup>ème</sup> tour le plus grand nombre de suffrages exprimés.

**3<sup>ème</sup> tour:** c'est le candidat qui recueille la majorité absolue qui est élu. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Une fois l'opération électorale terminée, c'est le président de l'assemblée de la Polynésie française qui proclame les résultats de l'élection du Président de la Polynésie française et les transmet sans délai au haut-commissaire (art. 70 LOPF).

○ **2ème cas: Procédure d'élection du Président dans le contexte d'une motion de défiance ou de renvoi**

La motion déposée indique le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de Président de la Polynésie française. C'est ainsi par le même vote que les représentants adoptent la motion déposée et élisent le nouveau Président, à la majorité des 3/5èmes des représentants à l'assemblée, c'est-à-dire avec un minimum de 35 voix (Titre II, chap. 2).

**Nota bene:** En principe, l'élection du Président de la Polynésie française a lieu dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la 1ère session de l'assemblée nouvellement élue. Cependant, si pour une raison quelconque, le mandat du Président de la Polynésie française a été écourté et que l'assemblée n'est pas en session, elle se réunit de plein droit en session extraordinaire dans les 15 jours qui suivent la fin prématurée du mandat présidentiel pour procéder à l'élection d'un nouveau Président (art. 71 LOPF).

## 1.2 Mandat

⇒ **Durée: 5 ans renouvelable 1 seule fois**, le mandat expirant normalement au terme de celui de l'assemblée.

L'article 72 dispose en effet que Président de la Polynésie française reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée, sous réserve de quelques exceptions qui seront exposées ci-dessous. La durée du mandat de l'organe délibérant étant de 5 ans, il en va de même pour celle du Président de la Polynésie française.

Cependant, depuis la révision statutaire opérée par la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011, à l'instar de ce qui est prévu pour le Président de la République «*le président de la Polynésie française ne peut exercer plus de deux mandats de cinq ans successifs*» (art. 74 LOPF). En d'autres termes, ce n'est que dans l'hypothèse où le chef de l'exécutif ne pourra pas briguer un 3<sup>ème</sup> mandat au terme de 2 mandats «complets» (consécutifs et sans interruption).

Toutefois, il peut être mis un terme à ce mandat de manière prématurée dans les cas suivants:

- (1) s'il apparaissait qu'en fait, le ne remplit pas les conditions requises pour être élu à l'assemblée de la Polynésie française. Dans ce cas, le haut-commissaire prend un arrêté déclarant l'intéressé "*démissionnaire*".

Concrètement, cela vise l'hypothèse où l'on découvre que le Président était inéligible, postérieurement au délai de contestation devant le juge de l'élection.

- (2) En cas d'incapacité **du Président** de nature à lui faire perdre la qualité d'électeur (art. 74 LOPF).
- (3) Dans le cas où le Président se trouverait placé dans une situation d'incompatibilité ou en cours de mandat: il dispose alors d'un délai d'un mois pour mettre fin à cette situation d'incompatibilité, faute de quoi il est réputé avoir renoncé à ses fonctions de Président. Le haut-commissaire constate alors, par arrêté, cette situation (art. 77 LOPF).
- (4) Dans le cas où le Président de la Polynésie française présente la démission du gouvernement (art. 80 al. 1<sup>er</sup> LOPF).

La démission est présentée par le Président au président de l'assemblée de la Polynésie française qui en donne acte et en informe sans délai le haut-commissaire.

- (5) En cas de décès.

A noter que dans ce cas, le gouvernement est considéré comme démissionnaire de plein droit (art. 80 al. 2 LOPF).

- (6) Dans les cas suivants où le Président est démissionné d'office:
  - Lorsque le Président n'a pas constitué son gouvernement dans un délai 5 jours après son élection (art. 73 LOPF); dans ce cas, le Président est considéré comme démissionnaire et il est donné acte de cette démission **par le président de l'assemblée de la Polynésie française;**
  - En cas de modification dans la composition du gouvernement et dans la répartition des fonctions au sein de cette instance (art. 81 al. 2 LOPF), le Président de la Polynésie française doit respecter les règles posées par l'article 73 (désignation d'un vice-président et de ministres

dans un délai de 5 jours); à défaut, il dispose d'un délai de 15 jours qui court à compter de la notification du haut-commissaire pour s'y conformer. Passé ce délai, le gouvernement, et donc le Président, sont considérés comme démissionnaire d'office, démission prononcée **par arrêté du haut-commissaire** (art. 81 al. 2 et 74 LOPF).

- (7) Enfin, dans les cas où il est mis fin au mandat de l'assemblée puisque le mandat du Président est lié à celui de l'assemblée.

Il s'agit des cas suivants:

- Le renversement du gouvernement suite au vote par l'assemblée d'une motion de défiance (art. 156 LOPF) ou d'une motion de renvoi (art. 156-1 LOPF),
- La dissolution de l'assemblée avant le terme de son mandat, en cas de blocage constaté des institutions, constaté et prononcé par le Président de la République (art. 157 LOPF),
- En cas de décision de procéder au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat, demandée par le gouvernement de la Polynésie française et prononcée par le Président de la République (art. 157-1 LOPF).
- Suppléance et intérim

Le mandat du Président de la Polynésie française peut être temporairement exercé par une autre autorité que son titulaire lorsque des causes particulières se présentent. A cet égard, il convient de distinguer deux situations.

- (1) **La suppléance, en cas d'empêchement ponctuelle d'exercer la présidence du conseil des ministres** (par exemple: mission ou voyage) (art. 83 al. 2 LOPF);
- (2) **L'intérim de la fonction présidentielle, en cas d'absence ou d'empêchement** (maladie, disparition...) (art. 72-1 LOPF):
  - Si l'empêchement est provisoire, c'est au conseil des ministres de le constater (art. 80 LOPF).
  - Si l'empêchement est définitif, c'est au Conseil d'Etat statuant au contentieux de constater l'empêchement du Président de la Polynésie.

Dans les deux cas, l'intérim est assuré par le vice-président du gouvernement qui dispose alors des mêmes pouvoirs que le Président, étant donné que la loi statutaire ne prévoit aucune limite particulière à l'exercice de cet intérim. Si toutefois le vice-président était lui aussi absent ou empêché, ce serait «un ministre dans l'ordre de nomination des ministres» qui assurerait cet intérim.

**La durée de cet intérim ne peut excéder trois mois.** Au-delà de ce délai, on considère que le gouvernement est démissionnaire de plein droit et il y a lieu d'élire un nouveau Président de la Polynésie française.

## 2 *Les attributions du Président de la Polynésie française*

Il s'agit là des attributions qui sont confiées *personnellement* au Président de la Polynésie française, et non celles exercées collégalement lorsqu'il préside le conseil des ministres.

### 2.1 La nature des pouvoirs confiés au Président de la Polynésie française

Le Président de la Polynésie française dispose de pouvoirs très variés tels que:

- représenter la Polynésie française dans les manifestations officielles,
- être informé des travaux de l'assemblée de la Polynésie,
- signer des conventions internationales,
- nommer les agents publics,
- présider des organismes,
- donner son avis sur diverses questions, etc.

Parmi l'ensemble des attributions qui sont confiées au Président, il y a lieu de faire une distinction selon qu'il s'agit d'actes soumis ou non à contreseing.

- Seuls les actes dispensés du contreseing peuvent être rangés parmi les **pouvoirs propres** du Président.

Toutefois, cela ne veut pas dire que le Président agit sans contrainte. Parfois, en effet, l'exercice de tels pouvoirs propres peut requérir l'autorisation préalable d'une autre autorité (par exemple le conseil des ministres) ou encore de l'approbation par une autre autorité de l'acte pris pour pouvoir produire ses effets.



Plus précisément (aux termes de l'article 66 LOPF), sont expressément dispensées du contreseing ministériel:

- la signature des conventions internationales prises dans le champ de compétence de la Polynésie française (art. 39 LOPF);
  - la publication au Journal Officiel de la Polynésie française des actes de la Polynésie française (*i.e.* arrêtés, délibérations, lois du pays) (art. 65 LOPF);
  - la nomination des ministres, la détermination de leurs fonctions et les attributions qui leurs sont déléguées (art. 73 LOPF);
  - et la modification de la composition du gouvernement (art. 81 LOPF).
- En dehors des cas précités, et à l'instar des actes du premier ministre qui doivent être «contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution» (art. 22 de la Constitution), les actes du «président de la Polynésie française doivent être *«contresignés par les ministres chargés de leur exécution»* (art. 66 de la loi organique statutaire).

**Nota bene:** La notion de ministre chargé de l'exécution d'un acte du président de la Polynésie est identique à celle développée par le Conseil d'Etat à propos des actes pris par le Premier ministre. Cela vise donc les ministres «qui sont compétents pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comportent nécessairement l'exécution de ces actes» (CE, ass., 27 avril 1962, Sicard et autres, Lebon p. 279).

Théoriquement donc, tous les autres actes du Président doivent être contresignés par le ou les ministres chargés de leur exécution. Le champ d'application de la règle du contreseing peut donc varier: certains actes qui ne font pas partie des pouvoirs propres pourront néanmoins être dispensés de cette formalité s'il s'avère qu'aucun ministre n'est chargé de son exécution.

## 2.2 Les différentes attributions du Président de la Polynésie française

### (a) Le pouvoir de représentation

Bien que ce titre de représentant de la Polynésie française (art 64, al. 1<sup>er</sup> LOPF) ne confère aucun pouvoir particulier au Président de la Polynésie française, il est sur le plan symbolique et politique extrêmement important. De fait, le Président

est le premier personnage de la Polynésie française et c'est lui qui, dans toutes les manifestations publiques, est appelé à représenter cette collectivité publique.

(b) Les pouvoirs à l'égard des institutions de la Polynésie française

A savoir:

- Les pouvoirs à l'égard du gouvernement,
- Les pouvoirs à l'égard de l'assemblée de la Polynésie française,
- Les pouvoirs à l'égard du Conseil économique, social et culturel.

o Les pouvoirs à l'égard du gouvernement

Les pouvoirs que détient le Président à l'égard des autres membres du gouvernement témoignent de sa prépondérance au sein de l'exécutif. Le chef de l'exécutif a incontestablement, de par la loi, une maîtrise totale sur les autres membres composant le gouvernement:

- ⇒ il nomme les ministres et précise leurs fonctions et ce, sans que son choix ne soit ratifié par l'assemblée de la Polynésie française (art 73 LOPF). Il peut aussi modifier quand bon lui semble la composition du gouvernement (art. 81 LOPF).
- ⇒ Le Président définit aussi les attributions de chacun de ses ministres et procède aux délégations de pouvoir nécessaires (art 73 LOPF).
- ⇒ Lorsqu'un ministre démissionne, le président dispose d'un délai *raisonnable* pour accepter ou non cette démission; s'il l'accepte, le président lui en donne «acte» et en informe le président de l'assemblée.
- ⇒ il convoque le conseil des ministres (art 83 LOPF), le dirige (art. 64 LOPF), le préside (art. 83 LOPF) et arrête son ordre du jour (art. 84 LOPF).
- ⇒ Enfin, le Président peut mettre fin à l'existence du gouvernement en présentant sa démission (art. 80 LOPF).

o Les pouvoirs à l'égard de l'assemblée de la Polynésie française

- ⇒ D'une part, le Président **doit être informé** d'un certain nombre d'événements ou d'actes émanant de l'assemblée de la Polynésie française:

- il est tenu informé, avant les séances, de l'ordre du jour des travaux de l'assemblée et de ses commissions (art. 153 al. 3 LOPF) ainsi que de la démission d'un représentant (art. 114 LOPF)
- il est destinataire de plusieurs catégories d'actes adoptés par l'assemblée ou ses organes:
  - ✓ les résolutions tendant à demander à l'Etat d'exercer son pouvoir législatif ou réglementaire (art. 133 LOPF) ainsi que celles relatives aux actes de l'Union européenne (art. 135 LOPF);
  - ✓ les propositions arrêtées par la commission chargée de la préparation du budget de l'assemblée afin qu'elles soient inscrites au budget de la Polynésie française (art. 129 LOPF);
  - ✓ tous les actes de l'assemblée (délibérations et lois du pays) doivent lui être transmis au plus tard le deuxième jour ouvrable suivant leur adoption ainsi que les procès-verbaux des séances de l'assemblée et ce, dans un délai de 8 jours (art. 143 LOPF).

⇒ D'autre part, le Président dispose de **pouvoirs lui permettant d'intervenir** dans le fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie française: il est en effet l'une des autorités qui peut demander que l'assemblée de la Polynésie française se réunisse en session extraordinaire (les autres cas de demandes de session extraordinaire sont les demandes formulées par la majorité absolue de ses membres, ou par le haut-commissaire en cas de circonstances exceptionnelles) (art. 120 LOPF).

- o Les pouvoirs à l'égard du Conseil économique, social et culturel

La saisine de cette institution par l'Exécutif est partagée entre le gouvernement (*infra* chapitre 3) et son Président: le Président consulte le CESC sur les **projets de lois du pays à caractère économique ou social** (art. 151 LOPF).

- (c) Les pouvoirs relatifs au fonctionnement de l'administration

A propos du fonctionnement de l'administration, on remarque que le Président dispose de nombreuses attributions:

- Pouvoir de direction de l'administration;
- Le pouvoir normatif;

- Le pouvoir de nomination;
- Les pouvoirs d'ordonnateur;
- Les pouvoirs en matière contentieuse;
- Le pouvoir de publication et de promulgation des lois du pays.
- o Pouvoir de direction de l'administration

Le Président **dirige l'administration** de la Polynésie française (art. 64 LOPF) et tous les services administratifs (ceux exercés en régie) sont soumis à son autorité et lui sont rattachés.

Cependant, le Président peut, par des actes exprès, procéder à des délégations de pouvoir à ses ministres en rattachant à chacun d'eux différents services qui entrent dans le champ de leurs attributions.

- o Le pouvoir normatif

Le Président signe les «*actes délibérés en conseil des ministres*» (art. 64), *i.e.* les arrêtés du conseil des ministres.

Par ailleurs, le Président a le pouvoir de prendre deux types d'actes: des actes réglementaires et des actes non réglementaires qui devront, si nécessaire, être contresignés par les ministres chargés de leur exécution (art. 64 LOPF).

**Actes réglementaires:** Plus précisément, le Président détient le pouvoir réglementaire «*dérivé*» nécessaire à l'application des arrêtés du conseil des ministres mais non celui nécessaire à l'application des lois du pays ou des délibérations, qui est confié au gouvernement. Les mesures de détails ne sont plus nécessairement «*arrêtées*» en conseil des ministres, mais peuvent être prises par le Président.

**Actes non réglementaires:** il s'agit des «*actes à caractère non réglementaire*» nécessaires à l'application des lois du pays, des délibérations de l'assemblée et des règlements (il s'agit des règlements du conseil des ministres ou du Président) (art. 64 al.6 LOPF).

- o Le pouvoir de nomination

à tous les emplois publics de la Polynésie française (en sa qualité de chef de l'administration), à l'exception des emplois nommés:

- par le conseil des ministres (Le secrétaire général du gouvernement, les secrétaires généraux adjoints, chefs de services, directeurs d'offices ou d'établissements publics de la Polynésie française, les commissaires du gouvernement de la Polynésie française auprès desdits offices et établissements publics et auprès des groupements d'intérêt public - art. 93 LOPF)
- ou par le Président de l'assemblée de la Polynésie française (*infra*).
- o Les pouvoirs d'ordonnateur du budget de la Polynésie française (art.64 LOPF).

Pouvoirs qui peuvent être délégués par le Président, sauf pour ce qui concerne les réquisitions de paiement.

- o Les pouvoirs en matière contentieuse
  - ⇒ Le Président est l'une des autorités politiques disposant du pouvoir de déférer une loi du pays au Conseil d'Etat (art. 176 LOPF).
  - ⇒ De même, il est l'une des autorités à pouvoir saisir, après délibération du conseil des ministres, le Conseil constitutionnel aux fins d'obtenir le «déclassement» d'une loi qui serait intervenue dans le champ de compétence de la Polynésie française (art. 12 LOPF).
  - ⇒ Enfin, on classera dans cette rubrique un pouvoir répressif relatif à la répression des contraventions de grande voirie (à l'instar de celui du haut-commissaire mais concernant les atteintes à l'intégrité du domaine public de la Polynésie française), (art. 16 de la loi simple n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française. C'est ainsi désormais le Chef de l'exécutif qui engage les poursuites devant le tribunal administratif (cf. art. L 774-9 du code de justice administrative).
- o Le pouvoir de publication et de promulgation des lois du pays
  - ⇒ C'est le Président de la Polynésie française qui dispose du **pouvoir de publier les actes adoptés par les institutions de la Polynésie française**. Ainsi il est chargé de procéder à la publication des actes de l'exécutif (Président, conseil des ministres et ministres) mais aussi des actes émanant des autres institutions (assemblée de la Polynésie française et CESC). Cette publication se fait par insertion dans le

journal officiel de la Polynésie française dont le secrétaire général du gouvernement est le directeur de publication (art.65 LOPF).

Nous avons précisé que ce pouvoir est expressément dispensé du contreseing.

⇒ Enfin, en raison de la possibilité désormais pour l'assemblée de la Polynésie française d'adopter des lois du pays (même si ces normes demeurent des actes à caractère administratif), la loi statutaire a prévu **une procédure spécifique de promulgation de cet acte qui est confié au Président** (art. 64 LOPF). Ce dernier dispose:

- d'un délai de 10 jours pour promulguer la loi du pays (art. 178 LOPF) autres que celles relatives aux impôts et taxes
- d'une journée maximum pour les lois du pays relatives aux impôts et taxes («au plus tard le lendemain de leur adoption») (art. 180-2 LOPF).

La promulgation, selon la définition donnée par le Conseil constitutionnel (n° 2004-490 DC du 12 février 2004) «doit s'entendre de l'opération par laquelle, en les revêtant de sa signature, le président de la Polynésie française atteste de leur caractère exécutoire».

Cet acte doit être contresigné par les ministres chargés de l'exécution de la loi du pays.

#### (d) Les pouvoirs en matière de relations extérieures

Le domaine des relations internationales est un domaine partagé. L'Etat dispose des pouvoirs les plus importants puisqu'il conserve la politique étrangère.

Mais la nouvelle loi statutaire a singulièrement innové en étendant le champ d'intervention de la Polynésie française dans le domaine des relations internationales et la Polynésie française détient du coup de nombreuses prérogatives qui lui permettent de conduire des relations extérieures.

Le Président peut:

- négocier des conventions internationales,
- les signer (il devra pour ce faire, recevoir un «pouvoir» du ministère des affaires étrangères),

- participer aux travaux de diverses organisations internationales.

Enfin, la Polynésie française peut instituer des «*représentations*» auprès de tout Etat ou organisation internationale. C'est le Président qui négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les «*représentants*» (art. 15 LOPF).

## ***Section 2 – Le Gouvernement***

Le gouvernement est une institution collégiale, composée au plus de 11 membres et dirigée par un Président, dont les attributions sont étendues.

### *1 Les ministres*

A certains égards, la situation des ministres est comparable à celle de leurs homologues du Gouvernement de la République. En effet les ministres du gouvernement de la Polynésie française sont «*placés à la charnière entre la vie politique et l'action administrative*».

- **Sur le plan politique**, ils participent à l'action du gouvernement et sont collectivement responsables devant l'assemblée de la Polynésie française.
- **Sur le plan administratif**, le ministre est un *chef de service*, placé à la tête d'un *département ministériel*. Il a autorité sur un ensemble de services «*relevant du secteur administratif dont il est chargé*» et il est responsable devant le conseil des ministres de la gestion des affaires qui lui sont confiées (art. 95 de la loi statutaire). C'est pourquoi en cas de mauvais fonctionnement des services placés sous son autorité, il peut être démis de ses fonctions par le Président.

#### 1.1 L'effectif du gouvernement

Pour réaliser des économies budgétaires, la loi organique n° 2011-918 du 1<sup>er</sup> août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française est venue restreindre l'effectif du gouvernement. Le nouvel article 73 de la loi statutaire précise désormais que «*le gouvernement comprend de sept à dix ministres*». Ainsi au maximum l'exécutif polynésien sera composé de douze membres: un Président, un vice-président et dix ministres.

#### 1.2 Le statut des membres du gouvernement

##### (a) Les catégories de ministres

La nomenclature gouvernementale est très simple: il n'existe qu'une seule catégorie de membre du gouvernement: les ministres.

Néanmoins, si tous les ministres sont égaux entre eux:

- il existe une **hiérarchie politique**, traduite par l'ordre protocolaire qui figure dans l'arrêté de nomination des membres du gouvernement;
- l'un d'entre eux se voit attribuer le titre de vice-président.

Toutefois, ce titre de vice-président ne confère aucune autorité ou supériorité au vice-président sur ses collègues, sauf pendant les périodes d'intérim.

En effet, on sait que le vice-président du gouvernement a, en sus de la direction de son département ministériel comme les autres ministres, une fonction précise: celle d'assurer l'intérim du Président de la Polynésie française lorsque celui-ci est absent ou empêché. Si à son tour, celui-ci venait à être absent ou empêché, ce serait un ministre – dans l'ordre de nomination des membres du gouvernement - qui assurerait l'intérim.

Généralement c'est aussi le vice-président qui préside le conseil des ministres lorsque le Président est absent (suppléance). Mais ce peut être aussi un ministre si le vice-président est à son tour indisponible.

(b) La désignation

Contrairement au Président, les ministres ne sont pas élus par l'assemblée de la Polynésie française: ils sont nommés par le Président qui dispose d'une liberté totale pour les choisir et les démettre. En effet, le Président a la maîtrise absolue de la composition de son gouvernement, sous réserve bien évidemment que les ministres remplissent les conditions prévues par la loi statutaire. Les ministres peuvent ainsi être pris au sein de l'assemblée de la Polynésie française comme en dehors de cette enceinte.

L'arrêté procédant aux nominations et à la désignation des fonctions de chacun des ministres est notifié par le Président au haut-commissaire et au président de l'assemblée de la Polynésie française. Ce n'est qu'une fois cette formalité accomplie que la nomination des membres du gouvernement prend effet.

(c) La fin des fonctions

Plusieurs événements peuvent venir mettre fin aux fonctions d'un membre du gouvernement:



- **La fin du mandat du Président**

On a vu en effet que toutes les fois lorsque qu'il est mis un terme au mandat du Président pour quelque cause que ce soit (décès, démission, vote d'une motion de défiance ou de renvoi, dissolution, etc.), cela entraîne *ipso facto* la fin des fonctions de l'ensemble de l'équipe gouvernementale.

- **La démission**, présentée par le ministre au Président de la Polynésie française.

- **La révocation**

Le Président peut en effet révoquer un ou plusieurs ministres et procéder à une modification de l'équipe ministérielle (opération que la pratique qualifie de «*remaniement ministériel*»). On sait en effet que le chef de l'exécutif dispose d'une maîtrise complète de la composition de son gouvernement. De fait, un ministre peut être révoqué ou contraint de démissionner pour quelque cause que ce soit: motifs politiques, mauvaise gestion de son département ministériel, problèmes de santé persistants, convenances personnelles, etc.

Quelle que soit la cause de la fin de fonctions, le Président et les membres du gouvernement qui procèdent de l'assemblée de la Polynésie française retrouvent leur siège au sein de cette instance (art. 78 LOPF). Toutefois, si le ministre a démissionné ou a été démis de ses fonctions, il ne retrouve son siège qu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant cet acte. Toutefois, ce délai d'attente n'est plus à respecter si au cours de cette période le Président de la Polynésie française démissionne de son mandat:

«En cas de démission du président de la Polynésie française avant l'expiration du délai mentionné au premier alinéa, le membre du gouvernement retrouve son mandat de représentant dès la démission du président» (art. 78 *in fine*, LOPF).

### 1.3 Les attributions individuelles des membres du gouvernement

Les attributions individuelles des membres du gouvernement (vice-président et ministres) sont définies par différentes instances.

1. Les attributions du vice-président et de chacun des ministres sont définies et déléguées par le **Président de la Polynésie française** par arrêté (art. 73 *in fine*, art. 67 et 95 LOPF).

Ce qui veut bien dire que **tous les pouvoirs de l'exécutif appartiennent au Président de la Polynésie française**, qu'aucun pouvoir propre n'est réservé par la loi aux ministres, sauf délégation effectuée par les réglementations (ci-dessous)- et que le Président **rétrocède une partie de ses pouvoirs à chaque membre de son gouvernement** (pouvoirs de gestion, de décision, de signature de convention etc.).

Les pouvoirs des ministres sont donc définis expressément par un arrêté présidentiel, transmis au président de l'assemblée de la Polynésie française et au haut-commissaire et publié au Journal officiel de la Polynésie française.

2. Les normes de **l'assemblée de la Polynésie française** (lois du pays et délibérations) peuvent attribuer directement compétences aux ministres pour prendre les actes à caractère non réglementaire.

**Nota Bene** Etant donné le risque de contrariété qui existait entre les délégations de pouvoir données par le Président et les attributions directement conférées par les lois du pays et les délibérations, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation: les Sages de la rue Montpensier ont dit pour droit que «le législateur a entendu faire prévaloir les délégations accordées par l'assemblée sur celles émanant de l'exécutif» (Cons. const. n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007).

3. Enfin, dans certaines matières relevant du pouvoir réglementaire du gouvernement (11 matières, cf. art. 92 LOPF), **le conseil des ministres** peut déléguer à un ministre (ou au Président de la Polynésie française) «*le pouvoir de prendre des décisions*». Dans la plupart des cas, cela confère au ministre délégué le pouvoir de prendre des actes à caractère non réglementaire et dans deux cas (art. 92-5° et 9° LOPF), celui de prendre des actes à caractère réglementaire.

Chaque ministre doit donc gérer un ensemble d'affaires relevant de son secteur administratif ainsi que un ou plusieurs services administratifs (ces services sont listés dans l'arrêté présidentiel de délégation de pouvoir au ministre). Pour ce faire, il dispose du pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents affectés dans lesdits services. La loi statutaire précise d'ailleurs que les ministres adressent directement aux chefs des services territoriaux ou d'Etat (si ces derniers dans le cadre de conventions sont mis à disposition de la Polynésie française) «*toutes*

*instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient auxdits services»* (art. 96 al. 1<sup>er</sup>).

Cependant, le ministre peut à son tour déléguer non pas ses compétences mais simplement sa signature aux «responsables des services et aux membres de leur cabinet». Car, en effet, le ministre comme le Président dispose d'un cabinet.

## 2 *L'exercice de la fonction gouvernementale*

Dans un régime de type parlementaire, la fonction exécutive est confiée à un gouvernement qui fait figure de centre de la décision politique. C'est du reste ce que précise l'art. 63 de la loi statutaire: «le gouvernement de la Polynésie française est l'exécutif de la Polynésie française dont il conduit la politique».

Les mesures les plus importantes devront être prises par cette instance collégiale. Mais il ne faut pas oublier cependant que, depuis 1990, l'organisation politique de l'exécutif a été modifiée dans le sens du renforcement des pouvoirs du Président. Celui-ci, loin d'être un simple "*primus inter pares*", est le véritable chef de l'exécutif qui dirige et maîtrise "*son cabinet*".

### 2.1 Le centre de la décision politique

Conformément à une règle classique dans un régime parlementaire, l'article 89 de la loi statutaire dispose que «le conseil des ministres est chargé collégalement et solidairement des affaires de la compétence du gouvernement...».

La fonction gouvernementale est exercée *collectivement*, sous la direction du Président (l'article 64 de la loi statutaire précise que le Président «*dirige l'action du gouvernement*»), par l'ensemble des ministres. Les décisions arrêtées au sein du conseil des ministres sont réputées prises par tous ceux qui composent cette instance, quelle que soit la position individuelle défendue par tel ou tel ministre au cours d'une réunion de ce conseil: c'est ce qui concrétise la règle de la *solidarité* gouvernementale.

Toutes les actions de l'exécutif sont discutées et arrêtées par le conseil des ministres. C'est le cas:

- **De tous les projets de loi du pays ou de délibération** à soumettre à l'assemblée de la Polynésie française, et au premier chef, le projet de budget de la collectivité,

- **et de tous les règlements** nécessaires à l'application des lois du pays ou des délibérations, ou encore de ceux pris dans le champ de compétence qui appartient en propre au gouvernement.

Tous ces actes sont signés par le Président et, le cas échéant, contresignés par les ministres qui seront chargés de leur exécution.

### **Le conseil des ministres**

- Nous savons que c'est le Président qui convoque le conseil des ministres - en général celui-ci se réunit une fois par semaine, le mercredi matin- qui tient séance au chef-lieu de la Polynésie, c'est-à-dire à Papeete.
- L'ordre du jour du conseil des ministres est arrêté par le Président (art. 84 al. 1<sup>er</sup> LOPF) et la loi statutaire ajoute que cette instance *«ne peut valablement délibérer que sur les questions inscrites à l'ordre du jour»* (art. 83 *in fine* LOPF). Toutefois, lorsque l'avis du gouvernement est demandé par l'Etat, *«les questions dont il s'agit sont inscrites à l'ordre du jour du premier conseil des ministres qui suit la réception de la demande»* (art. 84 alinéa 2).
- Instance de délibération politique, la séance du conseil des ministres n'est, bien entendu, pas publique. L'information relative au travail accompli par cette instance et plus particulièrement les décisions arrêtées par le conseil *«sont portées à la connaissance du public par voie de communiqué»* (art. 85). En revanche, le Président de la Polynésie, les ministres et tous les fonctionnaires participant au travail de cette instance *«sont tenus de garder le secret sur les faits dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions»* (art. 86).

**Nota Bene** La pratique politique a développé deux autres types de réunion collégiale permettant de préparer le travail gouvernemental:

- D'une part, il arrive ponctuellement que le Président de la Polynésie française réunisse un **«conseil interministériel»** où sont présents les seuls ministres intéressés par une question particulière (par exemple: la politique des grands travaux).
- D'autre part, plus souvent, se réunissent des **«comités interministériels»**. Instances de préparation du travail gouvernemental, ces comités ne réunissent pas les ministres – encore qu'ils peuvent y

assister et parfois certains le font - mais les directeurs de cabinet et les conseillers et experts afin de préparer techniquement des questions particulières intéressant plusieurs départements ministériels.

Ces deux instances n'ont ni composition fixe, ni attributions déterminées et bien évidemment, elles ne sauraient arrêter des décisions.

## 2.2 Les attributions du gouvernement

Il s'agit à présent d'étudier les pouvoirs dont dispose le conseil des ministres, pris en tant qu'instance collégiale.

### (a) Le pouvoir normatif

Le pouvoir normatif autorise son titulaire à prendre des actes décisifs. Concrètement, le conseil des ministres adopte des "*arrêtés*" qui sont signés par le Président avec le contreseing des ministres chargés de leur exécution. Ce pouvoir normatif est très large car le gouvernement est la seule instance qui soit habilitée à prendre "*les règlements nécessaires à la mise en œuvre des lois du pays ainsi que des autres délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou de sa commission permanente*" (art. 89 al. 3 LOPF).

Ce pouvoir normatif est qualifié de règlement «*subordonné*» ou encore «*dérivé*» car les actes de l'exécutif procèdent d'une norme posée par un autre organe, en l'occurrence l'assemblée.

**Nota Bene:** Cependant, nous avons précisé que désormais, le Président de la Polynésie française disposait aussi d'un pouvoir réglementaire mais que ce pouvoir s'exerçait après celui confié au gouvernement. Dès lors, le conseil des ministres n'est plus obligé de fixer toutes les règles de détail qui pourront être prises par arrêté du chef de l'exécutif ou par l'un des ministres si celui-ci s'est vu déléguer une telle compétence.

Par ailleurs, le conseil des ministres dispose aussi d'un important pouvoir normatif autonome, en ce sens que dans certaines matières énumérées essentiellement aux articles 90 et 91 de la loi statutaire, le conseil des ministres est l'unique organe à pouvoir adopter des décisions.

### (b) Le pouvoir de nomination

En la matière, on doit distinguer plusieurs catégories de nomination:

1. D'abord, la catégorie des personnes nommées "*à la décision du gouvernement*", c'est-à-dire pour lesquelles le conseil des ministres dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire.

En effet, même pour motifs de "*convenance politique*", le gouvernement peut, en respectant les droits de la défense, décider de mettre un terme aux fonctions de ces personnes. Cela vise le Secrétaire Général du Gouvernement et les secrétaires généraux adjoints, les chefs des services administratifs (services en régie), les directeurs des établissements publics de la Polynésie française, le directeur de la caisse de prévoyance sociale ainsi que les commissaires du gouvernement auprès de ces établissements et des groupements d'intérêt public (art. 93 al. 1<sup>er</sup>).

2. Ensuite, la nomination des représentants de la Polynésie française au conseil de surveillance de l'institut d'émission d'outre-mer, l'agent comptable de la Caisse de prévoyance sociale ainsi que les receveurs particuliers et les comptables des services et établissements publics de la Polynésie française, à l'exception du comptable public, agent de l'Etat, chargé de la pairie de la Polynésie française (art. 93 al. 2 LOPF).

(c) Les attributions consultatives

Il est prévu que dans certains domaines de compétence d'Etat, **les autorités de la République** doivent obligatoirement consulter le conseil des ministres avant d'adopter une décision. La loi statutaire aménage plusieurs types de consultation:

- Les consultations prévues par la Constitution;
- La consultation sur les questions soulevées dans certaines matières;
- Les consultations sur des domaines divers.
- o Les consultations prévues par la Constitution
  - ⇒ Consultation obligatoire sur les projets de décrets «à caractère réglementaire» qui introduisent, modifient, ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française (art. 10 LOPF) c'est-à-dire qui touchent à «l'organisation particulière» de la Polynésie française.
  - ⇒ Consultation sur les traités ou accords qui ne nécessitent pas une autorisation législative (parce qu'ils sont pris en dehors du champ de

l'article 53 de la Constitution qui détermine le champ de la compétence du Parlement), préalablement à leur ratification ou à leur approbation.

Ce type de consultation est fréquent, compte-tenu des nombreux textes de l'Etat qui comportent des «*dispositions particulières à la Polynésie française*». Pour ce faire, le gouvernement dispose d'un délai d'un mois, délai qui peut être ramené à 15 jours à la demande du haut-commissaire en cas d'urgence (ce qui est très souvent le cas). Si le gouvernement ne répond pas dans ces délais, «*l'avis est réputé avoir été donné*». En tout état de cause, il ne s'agit pas «*d'avis conforme*» et dès lors, les autorités de la République ne sont pas tenues de les suivre.

- La consultation sur les questions soulevées dans certaines matières

Dans cette seconde hypothèse, le gouvernement sera obligatoirement saisi pour avis dans cinq matières au contenu très précis (art. 97 LOPF):

- ⇒ la préparation des plans opérationnels de secours en matière de sécurité civile ainsi que la coordination et la réquisition des moyens nécessaires;
- ⇒ la desserte aérienne (relevant de la compétence de l'Etat);
- ⇒ la réglementation du contrôle et du séjour des étrangers et la délivrance du titre de séjour (tant qu'une réglementation prise dans le cadre de la participation qui est prévu à l'article 31, n'aura pas vu le jour);
- ⇒ la création et la suppression des communes, la modification de leurs limites territoriales, les transferts de chef-lieu (cf. aussi art. 134 LOPF et art. 8 de la loi ordinaire);
- ⇒ et enfin la nomination du comptable public de la paierie de la Polynésie française.
- ⇒ S'agissant de la procédure de consultation, elle est quasiment identique au cas précédent (a-1): délai de un mois ramené à 15 jours en cas d'urgence.

- Les consultations sur des domaines divers

La loi statutaire organise la consultation du gouvernement dans trois domaines très précis:

- ⇒ La communication audiovisuelle (art. 25-III LOPF);
- ⇒ Les projets de contrat entre l'Etat et les organismes de recherche établis en Polynésie française (art. 37-I LOPF);

⇒ Le décret fixant la quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget de la Polynésie française et devant être versés au FIP (fonds intercommunal de péréquation) (art. 52 LOPF).

○ Le droit d'information

Innovation de la loi statutaire, il est prévu que le gouvernement soit informé:

(1) «des projets d'engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française ou qui sont relatifs à la circulation des personnes entre la Polynésie française et les Etats étrangers» (art. 99 LOPF);

(2) des décisions prises par les autorités de la République dans un domaine de compétence d'Etat, en l'occurrence en matière monétaire (art. 100 LOPF);

(3) Par ailleurs, si le régime des communes relève de la compétence de l'Etat (il s'agit de collectivités territoriales de la République et non de la Polynésie française), ce dernier doit toutefois communiquer au conseil des ministres les budgets des communes de la Polynésie française, après leur adoption par les conseils municipaux;

(4) Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, «le comité des finances locales a pour mission de fournir au gouvernement de la Polynésie française» (ainsi d'ailleurs qu'à l'assemblée de la Polynésie française) «les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions des projets de délibérations et de "lois du pays" intéressant les communes. Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au gouvernement de la Polynésie française».

○ Le pouvoir de proposition

Pouvoir large puisque l'article 98 précise que le gouvernement « peut émettre des vœux sur les questions relevant de la compétence de l'Etat».

○ Les pouvoirs à l'égard des institutions de la Polynésie française

⇒ Les pouvoirs à l'égard du Président de la Polynésie française



- (1) Le conseil des ministres peut constater «*l'empêchement provisoire*» du Président, d'office ou à la demande de l'intéressé (art. 80 LOPF, *supra*). Il est aussi l'une des «*institutions*» qui peut saisir le Conseil d'Etat aux fins de faire constater que le Président de la Polynésie est «*empêché définitivement*» (art. 80 LOPF).
- (2) Le gouvernement dispose de pouvoirs qui conditionnent les actes ou actions du Président dans les cas suivants:
  - saisine du Conseil constitutionnel après «*délibération*» du conseil des ministres aux fins de faire déclasser la loi de l'Etat qui interviendrait, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi statutaire dans un domaine de compétence de la Polynésie française (art. 12 LOPF);
  - négociation des arrangements administratifs (art. 16 LOPF) et des conventions internationales dans le domaine de compétence de la Polynésie française après «*délibération*» du conseil des ministres (art. 39 LOPF);
  - approbation par le conseil des ministres des arrangements administratifs et des conventions de coopération décentralisée (art. 16 et 17 LOPF);
  - approbation par le conseil des ministres des conventions conclues avec les personnes morales en application des lois du pays ou des délibérations de l'assemblée (art. 91-30°).

⇒ Les pouvoirs à l'égard de l'APF

- (1) La loi statutaire laisse à l'assemblée le pouvoir de fixer l'ordre du jour de ses séances. Cependant, par dérogation à ces dispositions, le conseil des ministres dispose du pouvoir de faire inscrire par priorité à l'ordre du jour les projets de loi ou de délibération dont il estime la discussion urgente (art 153 LOPF pour l'assemblée plénière et art 127-II-1° pour la commission permanente).
- (2) Le gouvernement peut aussi saisir l'assemblée de la Polynésie française de projets de loi du pays ou de délibération. Le droit d'initiative est en effet partagé entre l'assemblée et l'Exécutif (art. 141 al. 1<sup>er</sup> LOPF). Ces projets sont arrêtés par le Conseil des ministres

(art. 89 al. 2 LOPF). En effet, si c'est bien l'organe délibérant qui adopte les lois du pays et les délibérations, la plupart du temps - comme dans toutes les démocraties modernes - ces réglementations sont préparées par les ministères et leurs services. Et étant donné que le gouvernement dispose de la majorité politique à l'assemblée, il est assuré que ses projets de textes seront, après avoir été éventuellement amendés, adoptés.

- (3) Par ailleurs, les membres du gouvernement assistent de droit aux travaux de l'assemblée, y compris de ses commissions. Et ils sont entendus sur les questions inscrites à l'ordre du jour (art. 154 al. 3 LOPF).
- (4) Lorsqu'une loi du pays ou une délibération a été adoptée, le conseil des ministres peut demander à l'assemblée de la Polynésie française que cet acte fasse l'objet "*d'une nouvelle lecture*" (art. 143 LOPF) et ce, aussi bien pour des raisons de légalité que d'opportunité.

⇒ Les pouvoirs à l'égard du CESC

Lorsque l'institution fonctionne, le gouvernement (comme l'assemblée) peut consulter le Conseil Economique, Social et Culturel sur les projets de loi du pays autres que ceux ayant un caractère économique ou social (on sait en effet, que dans ce dernier cas, c'est au Président de saisir, obligatoirement, le CESC) (art 151 LOPF) et sur les projets de délibération quel que soit leur domaine.

○ Attributions diverses:

C'est à l'initiative et sous l'autorité du gouvernement que le schéma d'aménagement général est élaboré (art. 49-1 LOPF).

Enfin, le gouvernement peut décider d'organiser un référendum ou une consultation des électeurs de la Polynésie française sur «*les affaires relevant*» de sa compétence. Mais il doit au préalable avoir obtenu l'autorisation de l'assemblée de la Polynésie (art. 159-1 et 159-1 LOPF).

## **CHAPITRE 2: LE POUVOIR DÉLIBÉRATIF: L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Troisième institution du Pays, l'assemblée de la Polynésie française concrétise "*la démocratie locale*". En effet, la participation des citoyens à la vie locale se traduit par l'élection au suffrage universel direct (art. 103 LOPF) de représentants

qui siègent dans une assemblée unique. Le régime politique est donc essentiellement "*représentatif*" mais non exclusivement puisque désormais le référendum et la consultation de la population d'outre-mer de la Polynésie française peuvent être mis en œuvre par les autorités de la Polynésie française.

### **Section 1 - Les Membres de l'assemblée de la Polynésie Française**

L'assemblée de la Polynésie française est composée de 57 «représentants».

#### **1 L'élection des représentants**

##### **1.1 – Les modalités électorales**

##### **(a) Le découpage électoral et la répartition des sièges dans les sections**

Le mode de scrutin pour les élections à l'assemblée de la Polynésie française a été profondément modifié par la loi organique du 1er août 2011. Les nouvelles règles électorales s'inspirent des articles L.338 et L.338-1 du code électoral métropolitain qui déterminent le mode de scrutin pour les élections régionales (loi n° 2003-327 du 11 avril 2003).

Le Parlement a souhaité, dans le cadre de la représentation proportionnelle:

- ⇒ permettre la constitution d'une **majorité forte** (grâce à la prime majoritaire) afin de rétablir la stabilité politique;
- ⇒ tout en maintenant le lien entre les représentants et leur archipel.

Ainsi, la nouvelle loi organique du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française a supprimé les circonscriptions existantes et désormais la Polynésie française ne forme **qu'une seule circonscription divisée en huit sections**.

La modification ainsi opérée affecte principalement l'ancienne circonscription des îles du Vent qui est désormais divisée en trois sections. Les autres sections correspondent aux limites des anciennes circonscriptions et le nombre de sièges varie de 3 à 13.

<i>Section</i>	<i>Composition de la section</i>	<i>Nbre de sièges attribués</i>
Section des Iles-du-Vent	Arue, Moorea-Maiao, Papeete, Pirae	13
Section des Iles-du-Vent	Hitiaa O Te ra, Mahina, Paea, Papara, Taiarapu Est, Taiarapu Ouest, Teva I Uta	13
Section des Iles-du-Vent	Faa'a, Punaauia	11
Section des Iles-sous-le-Vent	Bora-Bora, Huahine, Maupiti, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa, Uturoa	8
Section des îles Tuamotu de l'Ouest	Arutua, Fakarava, Manihi, Rangiroa, Takaroa	3
Section des îles Gambier et des îles Tuamotu de l'Est	Anaa, Fangatau, Gambier, Hao, Hikueru, Makemo, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Reao, Tatakoto, Tureia	3
Section des îles Marquises	Fatu Hiva, Hiva Oa, Nuku Hiva, Tahuata, Ua Huka, Ua Pou	3
Section des îles Australes	Raivavae, Rapa, Rimatara, Rurutu, Tubuai	3
<i>Total</i>		<i>57</i>

Et pour constituer cette majorité forte, il est maintenant obligatoire de présenter une liste comprenant tous les candidats de chacune des huit sections qui composent la circonscription unique de Polynésie française.

En d'autres termes, il ne peut y avoir de liste propre à une seule section. La représentativité d'une liste se calcule ainsi à l'échelle de l'ensemble de la circonscription, c'est-à-dire de la Polynésie.

**Nota bene:** Le fait de n'avoir qu'une liste unique à l'échelle de la Polynésie confère *des prérogatives à la tête de liste*. Notamment, en cas de second tour, c'est la tête de liste qui décide:

- d'une part, de faire alliance ou non avec une autre liste,
- et d'autre part, du choix de la liste avec laquelle il est envisagé de fusionner.

Il existe donc nécessairement une «solidarité» entre les élus d'une même liste et entre les huit sections.

(b) La constitution des listes électorales

Les listes sont constituées à l'échelle de la Polynésie, comprenant des candidats issus de chacune des huit sections. Les listes comprennent donc 57 noms plus 16 suppléants (deux par section).

Le principe de parité «homme-femme» s'applique pour ces élections: chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe; il appartient dès lors à chaque liste de définir l'ordre des sections, cet ordre ayant un effet direct sur la composition homme/femme de chaque section, notamment pour celles ne présentant que 3 candidats.

(c) Les effets du vote

La voix de chaque électeur permet:

- d'une part, de comptabiliser le total des suffrages obtenus par liste (à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie),
- et d'autre part, de participer à la répartition des sièges si la liste a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés dans la circonscription.

Cette dernière opération s'effectue au niveau de chaque section en proportion des voix obtenues par la liste dans ladite section.

(d) Eligibilité

- Les listes doivent obligatoirement comprendre des candidats dans chaque section.
- Un candidat doit nécessairement être électeur dans une des communes de la section pour laquelle il se présente, ou être inscrit au rôle des contributions d'une commune de ladite section.

1.2 Le régime électoral

(a) Elections à 1 ou 2 tours

Les élections peuvent comprendre 2 tours, si au premier tour, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue.

Les résultats se calculent à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie: on additionne les suffrages obtenus par chaque liste dans chacune des huit sections.

(b) Prime majoritaire

Il est instauré une **prime majoritaire de 19 sièges** – soit un peu plus d'1/3 des représentants qui composent l'assemblée de la Polynésie française –. Cette prime va à:

- la liste qui a obtenu au 1er tour la majorité absolue des suffrages exprimés;
- ou la liste qui – en cas de 2ème tour - est majoritaire.

Les sièges qui composent cette prime sont répartis par la loi statutaire dans chaque section et ils sont attribués à la liste qui a gagné les élections **selon l'ordre de placement du candidat sur la liste** en sachant que l'on commence par le candidat placé en premier sur la liste dans la section, puis le second, jusqu'à épuisement des sièges de la prime (quatre au maximum pour trois sections).

- o Répartition des sièges de la prime majoritaire par section: voir tableau ci-dessous 1.2-c.

(c) Hypothèse d'un seul tour

La liste qui obtient la majorité absolue bénéficie de la prime majoritaire. Une fois cette opération effectuée, il reste dans chaque section un certain nombre de sièges à attribuer:

<i>Section</i>	<i>Nbre de sièges attribués</i>	<i>Nbre de sièges attribués au titre de la prime majoritaire</i>	<i>Nbre de siège restant à attribuer</i>
Section des Iles-du-Vent	13	4	<b>9</b>
Section des Iles-du-Vent	13	4	<b>9</b>
Section des Iles-du-Vent	11	4	<b>7</b>
Section des Iles-sous-le-Vent	8	3	<b>5</b>
Section des îles Tuamotu de l'Ouest	3	1	<b>2</b>
Section des îles Gambier et des îles Tuamotu de l'Est	3	1	<b>2</b>
Section des îles Marquises	3	1	<b>2</b>
Section des îles Australes	3	1	<b>2</b>

Ces sièges sont répartis (au sein de chaque section) entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve que les listes aient obtenu **au moins 5 %** des suffrages exprimés à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie.

L'attribution des sièges se fait au sein de chaque section au prorata des voix obtenues par chaque liste.

(d) Hypothèse d'un second tour

Dans l'hypothèse où, au premier tour, aucune liste n'a obtenu la majorité, un second tour est organisé.

- ⇒ Ne peuvent participer à ce 2<sup>nd</sup> tour, que les listes ayant obtenu **au moins 12,5 % des suffrages exprimés**, toujours à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie.
- ⇒ Si toutefois, aucune liste n'atteignait ce seuil (hypothèse où de nombreuses listes se présentent), les 2 listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au 1er tour, peuvent se maintenir au 2nd tour.
- ⇒ Si une seule liste atteint ce seuil, la liste ayant obtenu après celle-ci le plus grand nombre de suffrages au 1er tour peut se maintenir au 2nd tour.

Les listes peuvent être modifiées entre les deux tours dans la perspective de favoriser les regroupements. Néanmoins, les modifications ne permettent pas à de

nouveaux candidats de se présenter. Il est seulement permis à une liste de comprendre des candidats d'une autre liste.

En principe, au 2<sup>nd</sup> tour, les listes peuvent ne plus être les mêmes qu'au 1<sup>er</sup> tour car:

- d'une part, certaines auront été éliminées,
- et d'autre part, celles restantes auront pu procéder à des fusions et changer de noms.

A l'issue de l'opération électorale du 2<sup>nd</sup> tour, la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés remporte la prime et les sièges restants sont répartis entre toutes les listes – au sein de chaque section – à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve que les listes aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie.

L'attribution des sièges se fait au sein de la chaque section au prorata des voix obtenues par chaque liste.

### 1.3 Le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française

Cette assemblée se renouvelle intégralement (art.104 al.1 LOPF) et les élections sont organisées dans les 2 mois qui précèdent l'expiration du mandat des membres sortants (art. 107-I).

Par ailleurs, si l'un des 3 cas suivants se présente:

- annulation globale des élections par le juge électoral;
- démission de tous les membres de l'assemblée de la Polynésie française;
- dissolution de l'assemblée;

alors, les élections sont organisées dans les 3 mois qui suivent cet événement (art.107 al.1<sup>er</sup> LOPF).

Il existe un 4<sup>ème</sup> cas qui impose d'organiser les élections à l'assemblée avant le terme du mandat de cette dernière (nouvel art.157-1 issu de la loi organique du 7 décembre 2007): renouvellement anticipé de l'assemblée avant le terme de son mandat, à la demande du gouvernement de la Polynésie française, et par décret du Président de la République délibéré en Conseil des ministres. Ce dernier *«fixe la date des nouvelles élections»*.

**Nota bene:** Ce nouvel article remplace la «dissolution de l'organe délibérant» par décret du Président de la République sur demande du gouvernement de la Polynésie française.

## 2 *Le statut de représentant*

### 2.1 Le mandat

La durée du mandat des représentants est de **5 ans** et ils sont rééligibles (art. 104 al.1<sup>er</sup> LOPF).

Si au cours de son mandat, un représentant qui a été élu Président de la Polynésie française ou nommé membre du gouvernement, quitte ses fonctions au sein du gouvernement – pour quelques raisons que ce soit –, il retrouve alors son mandat à l'assemblée (art. 78 LOPF).

**Nota bene:** Il convient de rappeler que lorsqu'un ministre démissionne ou est révoqué, il ne retrouve son siège qu'au terme d'un délai d'un mois qui suit la fin de fonctions.

En principe, le mandat de représentant prend fin au moment où l'assemblée, nouvellement élue, se réunit pour la 1<sup>ère</sup> fois, sauf dans le cas d'une dissolution, cas pour lequel les pouvoirs de l'assemblée - et donc les mandats de tous représentants - expirent **lors** de cette dissolution.

En dehors du cas particulier de la dissolution, plusieurs événements peuvent interrompre l'exercice du mandat des représentants; on distingue:

- les mesures individuelles qui mettent un terme à un mandat particulier,
- et les mesures collectives qui frappent l'ensemble des membres de l'assemblée de la Polynésie française.
- o Les mesures individuelles: démissions et absence

#### 1. **La démission volontaire**

Le représentant adresse sa démission au président de l'assemblée de la Polynésie française. Ce dernier est chargé d'en informer le Président de la Polynésie française et le haut-commissaire. La démission produit ses effets, dès sa réception par le président de l'assemblée (art. 114 LOPF).

#### 2. **Lorsque postérieurement à son élection, le membre de l'assemblée se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi ou encore se**



**trouverait frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur** (exemple: condamnation pénale).

Il y a lieu alors pour le haut-commissaire ou le Conseil d'Etat de démissionner le représentant, soit d'office, soit parce que la demande lui a été présentée par un électeur.

**3. Lorsqu'un représentant se trouve dans une situation d'incompatibilité prévue par la loi.**

Il est alors démissionné d'office par le Conseil d'Etat, à la requête du haut-commissaire ou de tout représentant (art. 112 LOPF) (*infra* §2.2).

**4. Lorsqu'un représentant a pris une part active aux actes relatifs à une affaire à laquelle il est intéressé** (art. 111-IX et 112-III LOPF).

Dans ce cas, il suffit que le Conseil d'Etat soit saisi, sans délai, «à la requête du haut-commissaire de la République ou de tout représentant».

**5. En cas de manquement aux obligations liées à son mandat de représentant, sans présentation d' «*excuse légitime*»** (ex.: absence à une "*session ordinaire*" - c'est-à-dire qu'il s'abstient de siéger et de participer aux travaux des commissions -).

Le représentant est alors "déclaré démissionnaire d'office par l'assemblée lors de la dernière séance de la session" (art. 115 al. 1<sup>er</sup> LOPF).

o les mesures collectives: dissolution, «renouvellement avant le terme du mandat» et «abréviation du mandat»

**1. La dissolution** est prononcée par décret du Président de la République délibéré en Conseil des ministres (art. 157 LOPF). Elle met un terme au mandat de tous les représentants. Nous verrons que cette mesure collective peut être prise lorsque le fonctionnement des institutions devient impossible.

**2. Le renouvellement anticipé de l'assemblée** peut être décidé par décret du Président de la République sur la demande du gouvernement de la Polynésie française.

**3. «L'abréviation du mandat de l'assemblée»** est possible par une loi organique. En effet, la durée du mandat étant fixée par la loi, une même loi peut venir abrégé celui-ci (Cons. const. n° 79-104 DC du 23 mai 1979). Mais encore faut-il que le législateur poursuive un but d'intérêt général (comme mettre un terme à des blocages en Nouvelle-

Calédonie ou à une instabilité institutionnelle en Polynésie française). Ainsi, la loi organique détermine de nouvelles règles pour le scrutin électoral et décide de les appliquer de manière anticipée en mettant un terme au mandat de l'assemblée.

## 2.2 Eligibilité, inéligibilités et incompatibilités

⇒ **Conditions d'éligibilité**: avoir 18 ans révolus et être inscrits sur une liste électorale (art 108 LOPF).

En outre, il faut que les candidats ne se trouvent pas dans un des cas d'incompatibilités et d'inéligibilités prévus par différents textes.

⇒ **Les cas d'inéligibilités** - Ne sont pas éligibles:

Certaines autorités de l'Etat comme notamment le haut-commissaire, le secrétaire général, le directeur du cabinet du haut-commissaire, les chefs de subdivisions: s'ils sont en exercice ou encore ont exercé ces fonctions depuis moins de 3 ans.

- les magistrats, s'ils ont exercé leur fonction en Polynésie française depuis moins de six mois.
- les fonctionnaires de la Polynésie française comme notamment le secrétaire général du gouvernement, les directeurs, inspecteurs.

Parfois, l'inéligibilité empêche le candidat de briguer un mandat uniquement *dans la circonscription où elle exerce ses fonctions*: tel est le cas pour les fonctionnaires de police ou encore les agents des impôts. Ces inéligibilités visent à empêcher que des fonctionnaires ou agents à des postes «importants» utilisent leurs fonctions auprès de la population pour «préparer» et favoriser leur élection.

⇒ Si un représentant se trouve dans une situation d'inéligibilité, il est déclaré démissionnaire par le haut-commissaire, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur (art. 112-I LOPF).

⇒ **Les incompatibilités** - Le mandat de représentant est incompatible avec:

- la qualité de Président de la Polynésie française,
- la qualité de membre du gouvernement de la Polynésie française,
- la qualité de membre du Conseil économique, social et culturel,

- les fonctions de militaires,
- les fonctions de magistrats,
- les fonctions publiques non électives (qui sont très larges),
- ou encore les fonctions de président ou de directeur d'un établissement public lorsque ces fonctions sont rémunérées.

La loi organique du 7 décembre 2007 a ajouté une longue liste de nouvelles incompatibilités qui reprennent celles applicables aux parlementaires (art. LO 143, LO 145, LO 146, LO 146-1, LO 147 à 151 du code électoral).

⇒ Lorsque la situation d'incompatibilité survient (que ce soit au moment de l'élection du représentant ou que ce soit en cours de mandat), le représentant à l'assemblée dispose d'un mois pour mettre fin à la situation d'incompatibilité ou démissionner de son mandat.

A défaut, le Conseil d'Etat le démissionne d'office, à la requête du haut-commissaire ou de tout représentant.

Enfin, à l'instar des membres du gouvernement, les représentants ont l'interdiction de prendre une part active aux actes relatifs à une affaire à laquelle ils sont intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

⇒ Si le cas se produit, en 1<sup>er</sup> lieu, l'acte est annulé quand bien même il s'agirait d'une loi du pays (art. 172-2, 1<sup>o</sup> LOPF). En 2<sup>nd</sup> lieu, la loi statutaire prévoit une sanction à l'encontre du représentant qui s'est rendu coupable de ce comportement: il est déclaré démissionnaire d'office, sans délai, par le Conseil d'Etat, à la requête du haut-commissaire ou de tout représentant (art. 112-III LOPF).

### 2.3 Le droit à l'information

Comme les élus des collectivités métropolitaines, les représentants à l'assemblée de la Polynésie française disposent désormais d'un véritable droit à l'information à propos des affaires inscrites à l'ordre du jour des séances de leurs assemblées et sur lesquelles ils doivent prendre une décision (délibération et loi du pays).

Consacré par l'article 130 de la loi statutaire, ce droit à l'information est pensé comme le moyen permettant **aux représentants d'opposition** de véritablement pouvoir jouer leur rôle.

A cette fin, il est prévu que les représentants doivent recevoir plusieurs jours avant les séances consacrées à l'examen des projets ou propositions de loi du pays ou de délibération, un rapport sur lesdits projets ou propositions de normes.

### ***Section 2 - L'organisation de l'assemblée de la Polynésie française***

L'assemblée de la Polynésie française est, on le sait, composée de 57 représentants. Aussi, pour qu'une institution collégiale comprenant plusieurs dizaines de membres puisse fonctionner dans de bonnes conditions, il est absolument nécessaire qu'elle soit dotée de structures appropriées.

#### *1 Les organes directeurs*

Ils sont au nombre de trois:

- le Président de l'assemblée de la Polynésie française,
- le bureau de l'assemblée de la Polynésie française,
- la conférence des présidents.

##### 1.1 Le président de l'assemblée de la Polynésie française

###### (a) Election

**Le mandat du président de l'assemblée est de cinq ans**, identique à celui des représentants et il n'est pas possible d'y mettre un terme en cours de mandature.

L'élection a lieu lors de la première séance de la session ordinaire.

Par ailleurs, le règlement intérieur prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement du président, il est suppléé «par le premier vice-président, puis, dans l'hypothèse où le premier vice-président serait lui-même absent ou empêché, par le deuxième vice-président puis, le cas échéant, par le troisième vice-président» (art. 6 al. 4 du règlement intérieur).

###### (b) Pouvoirs

Les pouvoirs du président de l'assemblée de la Polynésie française, qu'il détient seul, sont très étendus.

Premier personnage de l'assemblée, son président la "*représente (...) en toutes circonstances*" (art. 5 al. 1<sup>er</sup> du règlement intérieur), ce qui, outre les pouvoirs exposés ci-après, implique qu'il **symbolise l'institution** dans toutes les manifestations officielles, cérémonies, réceptions, rencontres relations avec les médias où celle-ci doit être représentée.

- Pouvoirs en matière contentieuse
  - ⇒ C'est le président de l'assemblée qui représente cette instance en justice (art. 137 al. 2 LOPF: le président agit "au nom de l'assemblée de la Polynésie française").
  - ⇒ Le président de l'assemblée de la Polynésie française est aussi l'une des autorités à pouvoir saisir le Conseil constitutionnel aux fins d'obtenir la «délégation» d'une loi de l'Etat intervenue dans un champ de compétence relevant de la Polynésie française. Mais pour ce faire il doit agir «en exécution d'une délibération de cette assemblée» (art. 12 LOPF), donc avoir été au préalable habilité par celle-ci à saisir le juge constitutionnel.
  - ⇒ Comme le Président de la Polynésie française, il peut aussi saisir le tribunal administratif de la Polynésie française d'une demande d'avis (art. 175 LOPF).
  - ⇒ Il peut aussi déférer les lois du pays au Conseil d'Etat (art. 176 LOPF) et saisir cette juridiction aux fins d'obtenir le «déclassement» des lois du pays lorsqu'elles sont intervenues dans un domaine extérieur à l'article 140 de la loi statutaire (art. 180 LOPF).
- Pouvoirs de gestion administrative et financière
  - ⇒ Le président de l'assemblée est ordonnateur du budget de celle-ci (art. 129 al. 2).
  - ⇒ Il est "*un chef de service placé à la tête d'une administration*". Ainsi c'est cette autorité qui crée les services, les organise et nomme les chefs de services et les agents.
  - ⇒ Il est l'autorité qui affecte aux groupes d'élus, sur propositions des représentants de chaque groupe, des personnes chargées d'apporter assistance à ces instances (art. 124 al. 4 LOPF).
- Pouvoirs en matière de fonctionnement des institutions

#### Pouvoirs à l'égard de l'Exécutif

- ⇒ Lors de l'élection du Président de la Polynésie française, c'est au président de l'assemblée que la loi statutaire confie le soin de

proclamer les résultats et de les transmettre au haut-commissaire (art. 70 LOPF).

- ⇒ Le président de l'assemblée est aussi l'une des autorités qui peut saisir le Conseil d'Etat aux fins de faire constater que le Président de la Polynésie est «*empêché définitivement*» (art. 80 LOPF).
- ⇒ Lorsque le Président de la Polynésie française constitue son gouvernement, il doit notifier au président de l'assemblée l'arrêté de nomination des ministres. Ce dernier doit immédiatement en informer les représentants à l'assemblée de la Polynésie française (art. 73 LOPF).
- ⇒ C'est aussi au Président de l'assemblée de la Polynésie française que le Président de la Polynésie française, s'il en décide ainsi, remet la démission du gouvernement. Dans cette hypothèse, le président de l'assemblée donne acte de cette démission au Président de la Polynésie française et en informe le haut-commissaire (art 80 LOPF). Il est aussi informé des démissions individuelles des membres du gouvernement (art 81 LOPF) et de toute modification dans la composition du gouvernement et dans la répartition des fonctions au sein de ce dernier. Pour ce faire, il reçoit notification des arrêtés procédant à ces changements.
- ⇒ Enfin, si le haut-commissaire prend un arrêté constatant la situation d'incompatibilité du Président ou d'un ministre, cet acte doit être notifié notamment au président de l'assemblée de la Polynésie française (art. 77 LOPF).

#### Pouvoirs à l'égard de l'assemblée

Dans le cadre du fonctionnement de l'assemblée et tout particulièrement lorsque cet organe exerce sa fonction délibérante, son président dispose de nombreuses prérogatives:

- présidence des organes internes (bureau et conférence des présidents),
- direction du travail "délibérant" (débat, tenue des séances, résultats des votes, etc.),
- etc.

- ⇒ Pour ce faire, et en tant que de besoin, le président est chargé de faire observer la loi statutaire et le règlement intérieur au sein de l'assemblée, ce qui lui confère la police des débats.
- ⇒ Par ailleurs, lorsqu'une délibération a été adoptée, le président de l'assemblée (ou le président de la commission permanente) la transmet, au plus tard le 2<sup>ème</sup> jour ouvrable suivant son adoption:
  - d'une part, au haut-commissaire afin que le représentant de l'Etat puisse effectuer le contrôle de légalité qui lui incombe
  - et d'autre part, au Président de la Polynésie française qui est chargé de publier les actes de la Polynésie française au Journal officiel de la Polynésie française (art. 143 LOPF).
- ⇒ De même les procès-verbaux des séances doivent être transmis au Président dans un délai de 8 jours (art. 143 LOPF).
- ⇒ Le président de l'assemblée de la Polynésie française dispose du pouvoir de "police de l'assemblée dans l'enceinte de celle-ci" (art. 136 LOPF) et il est le seul à disposer de ce pouvoir.

Si nécessaire, "il peut faire expulser de la salle des séances toute personne qui trouble l'ordre". Et, "en cas de crime ou de délit flagrant, il peut faire procéder à des arrestations". Ce faisant, le président de l'assemblée devient une autorité de police judiciaire. Il est prévu à cet effet qu'"il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi". Enfin, en cas de besoin, il "peut faire appel au haut-commissaire pour s'assurer le concours de la force publique".

- ⇒ Enfin, lorsqu'un représentant démissionne, c'est au président de l'assemblée qu'il doit adresser cette démission, et ce dernier doit en informer immédiatement le haut-commissaire et le Président.

- Pouvoirs à l'égard du Conseil économique, social et culturel

Le président de l'assemblée est chargé de consulter le Conseil économique, social et culturel sur les propositions de lois du pays à caractère économique ou social.

## 1.2 Le bureau

Le bureau est – comme c'est le cas pour le président de l'assemblée – élu pour la durée du mandat des représentants à l'assemblée, soit cinq ans. Toutefois, «*en cas de vacance des fonctions de président de l'assemblée de la Polynésie française, il est procédé au renouvellement intégral du bureau*» (art. 121 al. 2, LOPF).

(a) Composition

La composition du bureau est librement déterminée par **le règlement intérieur**.

Le bureau de l'assemblée comprend **10 personnes**:

Le président de l'assemblée	+	3 vice-présidents,
		3 secrétaires
		3 questeurs

⇒ **Les vice-présidents** sont chargés de suppléer le président lorsque celui-ci est absent ou empêché.

⇒ **Les secrétaires du bureau**:

- «assistent le président au cours des séances, dans l'organisation des débats et lors des scrutins. L'un des secrétaires présents est chargé de certifier, par son contreseing, les lois du pays, les délibérations, les résolutions, les avis et les procès-verbaux des débats de l'assemblée» (art. 7 al. 5 du règlement intérieur).
- Ils sont aussi chargés d'assister le président lors des différents scrutins. En effet, ils "*procèdent au dépouillement du scrutin*» (art. 44 du règlement intérieur).

⇒ **Les questeurs** disposent de pouvoirs en matière budgétaire (préparation de l'avant-projet de budget).

(b) Désignation

Les modalités de l'élection des membres du bureau diffèrent cependant de celles relatives à l'élection du président. En effet, l'article 121 précise que le bureau est élu «*à la représentation proportionnelle des groupes politiques et dans les conditions fixées par son règlement intérieur*». Les listes sont constituées



selon un système de représentation proportionnelle des groupes politiques constitués au sein de l'assemblée.

Quant à la répartition des fonctions au sein du bureau, celle-ci est effectuée non par l'assemblée mais par le bureau.

### (c) Attributions

Au sein du bureau, c'est le président de l'assemblée qui dispose des pouvoirs. Toutefois, la loi statutaire confie deux attributions à cette instance. D'une part, les modifications du budget de l'assemblée doivent être approuvées par le bureau (art. 129 LOPF), d'autre part, cet organe doit se prononcer sur la recevabilité des pétitions adressées par les électeurs (art. 158 LOPF).

### 1.3 La conférence des présidents

La **conférence des présidents** est un organe prévu par le règlement intérieur (art. 8 du règlement intérieur) qui constitue le regroupement du président de l'assemblée et des présidents de groupes constitués. Elle a pour tâche principale de "*préparer*" l'ordre du jour des séances de l'assemblée mais elle ne peut "*décider*" à la place de l'assemblée.

Ainsi, la conférence des présidents détient un rôle "*préparatoire*" dans les travaux de l'assemblée. En ce qui concerne les règles de fonctionnement, le règlement intérieur précise que "les décisions de la conférence des présidents sont prises à la majorité simple des voix, chaque président de groupe disposant d'un nombre de voix égal au nombre de membres de son groupe, la voix du président de l'assemblée étant défalquée du nombre de voix attribuées au président de son groupe". Toutefois, "la voix du président de l'assemblée est prépondérante en cas de partage de voix" (art. 8 al. 2 du règlement intérieur).

## 2 Les formations

### 2.1 Les groupes politiques

- Les "*groupes*" sont constitués de représentants qui ont une même affinité politique, à l'instar des groupes parlementaires au plan national.

L'intérêt de former un groupe est évident:

- ⇒ cela permet aux différents partis politiques de disposer de moyens matériels et financiers au sein de l'assemblée: bureau, personnel, budget, etc.

⇒ par ailleurs, les groupes participent à l'organisation des conditions du déroulement du débat collectif, notamment par le truchement de leurs présidents respectifs qui forment la "*conférence des présidents*".

La loi statutaire évoque leur existence à plusieurs reprises en employant tantôt l'expression «groupe d'élus», tantôt l'expression «groupe politique»:

- pour l'élection du bureau (art. 121 LOPF);
- pour la constitution de la commission permanente: "*L'assemblée de la Polynésie française élit chaque année en son sein la commission permanente, à la représentation proportionnelle des groupes, selon le système de la plus forte moyenne* " (art. 127-I LOPF);
- pour la constitution de la commission de contrôle budgétaire et financier (art. 129-1 LOPF);
- pour la création des commissions d'enquêtes: celles-ci sont composées à la représentation proportionnelle des groupes politiques qui composent l'assemblée (art. 132 LOPF);
- et pour leur confier des prérogatives en matière de référendum local et de consultation lors de la campagne électorale (art. 159-IX et X LOPF).
- Les groupes ne disposent pas de la personnalité juridique et de ce fait, ils ne peuvent ester en justice.
- Pour qu'il puisse être constitué au sein de l'assemblée, un groupe doit être composé d'au moins **6 membres** (art. 69 du règlement intérieur de l'APF).

Mais des représentants qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent «*s'apparenter*» à l'un d'entre eux. Cependant, chaque représentant ne peut appartenir à plus d'un groupe (art. 70 *in fine* du règlement intérieur).

## 2.2 Les commissions

Il s'agit des **commissions créées au sein de l'assemblée et par l'assemblée** et non de la commission permanente (*infra* § 3.1).

On distingue deux types de commissions, selon leur caractère **permanent** ou **temporaire**:

- Les commissions législatives: à caractère permanent;
- Les commissions d'enquête: à caractère temporaire.

## (a) Les commissions à caractère permanent: les commissions législatives

Ces commissions spécialisées sont qualifiées de "*commissions législatives*" par le règlement intérieur de l'assemblée:

- ⇒ 9 commissions;
- ⇒ constituées chaque année;
- ⇒ comprennent chacune 9 membres;
- ⇒ travaux non publics;
- ⇒ mission: **étudier les projets ou propositions de délibération ou de loi du pays avant qu'ils ne soient présentés à l'assemblée plénière** (ou à la commission permanente) en vue d'être adoptés. Un rapporteur est désigné afin que soient résumés devant l'assemblée les travaux de la commission. Le projet ou la proposition de texte pourra notamment, être amendé par la commission.

Chaque affaire dont une commission est saisie donne lieu à l'établissement d'un rapport.

Chaque représentant doit être membre «*d'au moins une commission législative*».

## (b) Les commissions temporaires: les commissions d'enquête

Ces commissions temporaires, dénommées "*commissions d'enquête*" par l'article 132 de la loi statutaire, renforcent le caractère "*parlementaire*" du régime polynésien en raison de la "*fonction de contrôle*" qui leur est dévolue:

- ⇒ constituées ponctuellement;
- ⇒ durée: expire dès le dépôt de leur rapport;
- ⇒ mission: «le régime des commissions d'enquête est défini par une délibération de l'assemblée de la Polynésie française» (art. 132 LOPF).

### 3 *La commission permanente*

#### 3.1 Fonction

Emanation restreinte de l'assemblée de la Polynésie française, la commission permanente dispose du pouvoir délibérant entre les sessions. Au cours de ces périodes, la commission permanente:

(...) Règle par ses délibérations les affaires qui lui sont renvoyées par l'assemblée de la Polynésie française ou qui lui sont adressés directement par le gouvernement de la Polynésie française, lorsque celui-ci en déclare l'urgence".

(art. 127-II LOPF)

Elle permet ainsi d'assurer la continuité de la vie "*parlementaire*" locale.

Toutefois, la commission permanente ne peut pas adopter de textes - délibérations, résolutions, avis - sauf si, exception faite des dossiers qui lui sont adressés directement par l'Exécutif en cas d'urgence, l'assemblée de la Polynésie française lui délègue expressément de telles compétences.

### 3.2 *Composition*

La loi statutaire ne fixe pas la composition de cette instance.

C'est donc au règlement intérieur de déterminer «les conditions de fonctionnement de la commission permanente» (art. 127 LOPF).

⇒ **21 membres** désignés, chaque année, au sein de l'assemblée par les groupes constitués (à défaut de spécification dans la LOPF, fixé par l'article 47 du règlement intérieur de l'APF).

Ceux-ci disposent chacun d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique rapportée au nombre de représentants appartenant aux groupes considérés. Les sièges qui n'auraient pas été pourvus après cette répartition sont attribués selon les règles de la plus forte moyenne.

### 3.3 Organisation et fonctionnement

Une fois formée, la commission permanente élit (donc annuellement):

- son président,
- son vice-président,
- et son secrétaire.

Ces trois élus constituent en quelque sorte "*le bureau*" de la commission permanente.

### ***Section 3 - Le Fonctionnement de l'assemblée de la Polynésie Française***

Pour être exécuté dans les meilleures conditions, le travail parlementaire implique l'observation de règles juridiques qui assurent à l'assemblée une parfaite liberté de décision.

Certaines de ces règles sont destinées à assurer l'indépendance de l'assemblée à l'égard du pouvoir exécutif. D'autres ont trait au déroulement des travaux de l'assemblée.

#### ***1 Les mesures destinées à assurer l'indépendance de l'assemblée de la Polynésie française***

Parmi les règles traditionnelles qui concourent à assurer l'indépendance des assemblées, figurent notamment celles relatives :

- aux sessions,
- et à l'autonomie financière.

##### 1.1 Les sessions

###### (a) Le régime des sessions

Bien évidemment, l'établissement du régime des sessions ne concerne que l'assemblée et non la commission permanente puisque celle-ci est appelée à siéger "*entre les sessions*" de l'assemblée. C'est pendant le temps des sessions que les différentes fonctions qui sont dévolues à l'assemblée sont exercées, notamment la fonction de contrôle.

Ce régime constitue une **garantie pour l'assemblée** puisque :

- aucune autorité ne dispose du pouvoir de l'empêcher de se réunir
- et par ailleurs, ce régime protège la période légale des sessions.

En effet, la loi statutaire précise que les sessions "s'ouvrent de plein droit" (art. 119 al. 1<sup>er</sup> LOPF) et que est nulle toute «loi du pays ou toute délibération de l'assemblée de la Polynésie française, quel qu'en soit l'objet, pris hors le temps des sessions ou hors du lieu des séances" (art. 146 LOPF).

###### (b) Les différents types de sessions

- o Les sessions ordinaires

L'assemblée tient chaque année **deux sessions ordinaires**.

**La 1<sup>ère</sup> session est qualifiée de "session administrative"** et s'ouvre le 2<sup>ème</sup> jeudi du mois d'avril. Elle dure 90 jours.

**La 2<sup>nde</sup> session, dénommée "session budgétaire"**, s'ouvre le 3<sup>ème</sup> jeudi du mois de septembre et dure aussi 90 jours.

Précisons que pendant ces périodes de session, l'assemblée tient plusieurs séances mais elle n'est pas réunie tous les jours.

- o Les sessions extraordinaires

**Convocation:** Trois autorités différentes peuvent demander au président de l'assemblée de convoquer celle-ci en session extraordinaire (art. 120 LOPF):

- le Président de la Polynésie française,
- la majorité absolue des représentants (soit au 29 représentants minimum),
- le haut-commissaire mais seulement dans l'hypothèse de "*circonstances exceptionnelles*".

Le président de l'assemblée ne peut s'y refuser car la loi prévoit qu'il est dans une situation de "*compétence liée*".

**Date d'ouverture et ordre du jour de la session:** précisés dans la demande des autorités précitées - et non par le président de l'assemblée.

**Durée:** chaque sessions ne peut durer plus d'1 mois;

- et la durée cumulée des sessions extraordinaires tenues entre deux sessions ordinaires ne peut excéder 2 mois.

## 1.2 - L'autonomie financière

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1990, l'assemblée de la Polynésie française dispose de «*l'autonomie financière*» et son président «*est ordonnateur du budget*» (actuellement, cf. art. 129). Ces dispositions s'inspirent directement de celles dont bénéficient les assemblées parlementaires.

Ces dispositions confèrent donc une autonomie importante à l'assemblée à l'égard du gouvernement. En effet, l'arme budgétaire pourrait être un moyen de pression utilisé par l'exécutif à l'endroit de l'organe délibérant.

## 2 *La fonction délibérante*

L'exercice de la fonction délibérante par une assemblée est le moment où ses membres discutent, débattent, posent des questions et adoptent des actes qualifiés de «*délibérations*» ou de «*lois du pays*» (art. 139 LOPF).

Cette fonction est encadrée par une procédure comprenant diverses étapes, tout particulièrement lorsque l'assemblée adopte des normes: délibération et loi du pays.

### 2.1 L'exercice de la fonction délibérante

#### (a) L'ordre du jour

L'ordre du jour est le programme de travail des séances de l'assemblée, fixé à l'avance.

Il s'agit d'une mesure très importante car cet ordre comporte la liste des questions qui seront débattues et des actes à adopter.

C'est pourquoi d'ailleurs, l'assemblée doit informer, avant les séances, le Président de la Polynésie française et le haut-commissaire, de l'ordre du jour de ses travaux (art. 153 al. 3 LOPF).

⇒ C'est "l'assemblée qui fixe l'ordre du jour de ses délibérations" (art. 125 LOPF).

Plus précisément:

⇒ Le projet d'ordre du jour est "préparé" par la conférence des présidents, 3 jours avant la date fixée pour une séance déterminée (art. 8 du règlement intérieur).

En cas d'urgence, ce délai est abrégé: dans ce cas, en effet, le président peut convoquer la conférence des présidents (ainsi que le bureau) «à tout moment, au jour et à l'heure fixés par lui» (art. 9 du règlement intérieur).

⇒ Ce projet est ensuite soumis à l'approbation de l'assemblée, au début de la séance qui suit la réunion de la conférence des présidents,.

C'est donc l'assemblée qui dispose de la maîtrise de son ordre du jour et dès lors, l'exécutif ne pourra empêcher le vote de propositions qui lui déplairaient.

Cependant:

- le conseil des ministres peut faire inscrire par priorité à l'ordre du jour de l'assemblée de la Polynésie française et par dérogation aux dispositions de l'article 125, les projets de lois du pays ou les projets de délibération «*dont il estime la discussion urgente*». (art. 153 LOPF)
- de même, le haut-commissaire dispose de cette priorité pour les questions sur lesquelles l'assemblée doit émettre un avis.

(b) La séance

**Nombre de séances:** Au cours d'une session, l'assemblée va tenir plusieurs séances, dont certaines peuvent durer plus d'une journée.

**Quorum:** l'assemblée ne peut valablement délibérer que si, à l'ouverture de la séance, plus de la moitié des représentants en exercice sont présents.

Si ce quorum n'est pas atteint, la séance est renvoyée au lendemain et elle se tiendra quel que soit le nombre des présents (art. 122 de la loi statutaire).

**Durée de la séance:** la séance dure le temps nécessaire à l'épuisement de l'ordre du jour.

**Procédure:** L'ouverture et la clôture des séances sont effectuées par le président de l'assemblée.

Lorsque la séance se déroule, des règles précises encadrent l'organisation des débats qui, on le sait, sont dirigés par le président de l'assemblée.

Le règlement intérieur précise que l'organisation des débats et la durée globale de la discussion générale de tout texte ou acte, proposées par la conférence des présidents, sont décidées par l'assemblée.

(c) Le vote

Le vote est l'opération finale par laquelle les représentants expriment leur choix par «*pour*» ou «*contre*» sur une décision que l'assemblée souhaite prendre (texte, avis, résolution...).

Mode de scrutin

Règle générale:

«*à la majorité relative des suffrages exprimés*» (art. 39 al. 1er du règlement intérieur), laquelle se calcule d'après le nombre de représentants présents (ou représentés) dans la salle des séances.



Quelques exceptions:

Tel est le cas:

- ⇒ **la majorité absolue des membres** composant l'assemblée (soit 29 voix) pour les deux premiers tours de l'élection du Président de la Polynésie française (art. 69 al. 4 LOPF)
- ⇒ **la majorité absolue des membres** composant l'assemblée (soit 29 voix) pour le vote de la décision de huis clos pour les séances de l'assemblée (art. 128 LOPF).
- ⇒ pour l'adoption des lois du pays: le calcul de la majorité s'effectue selon le nombre de représentants composant l'assemblée: ce qui revient à imposer un vote à la **majorité absolue** (art. 142 in fine LOPF).
- ⇒ **une majorité absolue des membres présents ou représentés** (mais non pas des membres composants l'assemblée) prévue par le règlement intérieur dans les hypothèses suivantes:
  - l'élection du président de l'assemblée, (art. 2 al. 2);
  - le 1<sup>er</sup> tour de l'élection des membres du bureau (art. 2 al. 5) et des membres de la commission permanente (art. 47 al. 6);
  - le vote de la proposition d'acte de délégation de l'assemblée à la commission permanente dans l'hypothèse où le cinquième des représentants en font la demande (art. 49 al. 4);
  - le vote de l'exclusion temporaire d'un représentant appartenant à la commission permanente (art. 57 al. 4) ou à une commission législative (art. 65 al. 4);
  - la composition des commissions législatives en cas d'absence d'accord entre les groupes politiques (art. 58 al. 4);
  - la création des commissions d'enquête (art. 68-1).
- ⇒ **un vote à la majorité des 3/5<sup>ème</sup> des représentants à l'assemblée (soit 35 voix)** pour l'adoption d'une motion de défiance (art. 156 LOPF) ou de renvoi (art. 156-1 LOPF; modification introduite par la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française)

### Modes de votation

Le principe du **vote public** est retenu par le règlement intérieur et d'ailleurs, il est imposé par la loi statutaire à l'occasion de l'adoption des lois du pays (art. 142 *in fine* LOPF).

Cependant, des hypothèses de **scrutin secret** sont aussi aménagées:

- **LOPF**: pour l'élection du Président de la Polynésie française (art. 69 al. 1er LOPF)
- **Règlement intérieur de l'APF**: «pour le vote d'une motion de défiance ou de renvoi, l'élection du président de la Polynésie française, l'élection du président de l'assemblée de la Polynésie française, celle des autres membres du bureau et chaque fois que la majorité des membres de l'assemblée le décide» (**art. 44-1**).

L'article 41 du règlement intérieur de l'assemblée précise que «*sauf lorsqu'il en est disposé autrement, le vote à main levée est le mode de votation ordinaire de l'assemblée*». Le décompte des voix est effectué par le président de l'assemblée et les secrétaires qui «*arrêtent de concert le résultat de l'opération*». Cependant, en cas de doute lors du décompte des suffrages, l'opération électorale peut être recommencée «*par un vote par assis et debout*» (art. 42 du règlement intérieur).

Le règlement intérieur institue aussi un vote dit «par scrutin public». Dans cette hypothèse, le décompte des voix précise le sens du vote de chaque représentant (a voté «pour», «contre», «s'est abstenu» et «n'a pas pris part au vote»).

Le scrutin public est de droit pour le vote des lois du pays ainsi qu'en cas de doute persistant comme indiqué ci-dessus et pour toute question ordinairement tranchée par le vote à main levée si la majorité des membres présents ou représentés le décide (art. 43 al. 2 du règlement intérieur).

**Nota bene**: Une précision doit être apportée: en principe le vote est personnel. Cependant, la loi statutaire tolère le vote par procuration dans «la limite d'une procuration par représentant». Et encore, cette procuration n'est pas possible pour l'élection du Président de la Polynésie française, du bureau de l'assemblée et de son président et enfin pour le vote d'une motion de défiance ou de renvoi (art. 122, al. 4 LOPF).

Enfin, le budget et les lois du pays qui l'accompagnent peuvent être adoptés selon la technique de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

En effet, si le budget de la Polynésie et les lois du pays fiscales qui «accompagnent» le budget ont fait l'objet d'un vote de rejet, le Président du Pays peut engager sa responsabilité devant l'assemblée. Si dans les 5 jours suivants, aucune motion de renvoi n'a été déposée, tous ces actes sont considérés comme adoptés (art. 156-1 LOPF).

De même, ces actes sont réputés adoptés si une motion de renvoi a été déposée mais qu'elle n'a pas recueilli la majorité des 3/5<sup>ème</sup> des membres composants l'assemblée. En revanche si cette majorité qualifiée est atteinte, le projet de budget et les lois du pays fiscales déposées en même temps que la motion de renvoi sont adoptés.

## 2.2 La procédure délibérante

Pour mener à bien la fonction normative qui lui est dévolue, l'assemblée de la Polynésie française agit dans le cadre de règles posées par le statut et son règlement intérieur.

Cette procédure délibérante se déroule en 3 étapes:

- l'initiative;
- l'intervention des commissions;
- l'adoption des lois du pays et des délibérations.

Mais la procédure délibérante diffère selon qu'il s'agit d'adopter des lois du pays ou des délibérations.

### (a) L'initiative

Le droit d'initiative, qu'il soit direct (dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi du pays ou de délibération, art 141 al. 1 LOPF) ou dérivé (dépôt d'amendement), appartient concurremment au gouvernement et aux représentants.

Lorsque le texte est d'origine gouvernementale, il est qualifié de «*projet*» et lorsqu'il a pour auteur un représentant, il s'agit d'une «*proposition*».

Avant d'être discutés en séance par l'assemblée, les projets ou propositions de loi du pays ainsi que le projet de budget doivent avoir fait l'objet d'un rapport

écrit, imprimé et publié, et ce document doit être communiqué aux représentants 12 jours au moins avant la séance (art. 130 al. 2 LOPF et 144-1 al. 2 LOPF).

(b) L'intervention des commissions

Une fois enregistré au secrétariat général de l'assemblée de la Polynésie française, la proposition ou le projet de loi du pays ou de délibération peut être proposé à l'inscription de l'ordre du jour, par la conférence des présidents.

Mais au préalable, il faut que le projet ou la proposition de délibération ou de loi du pays ait été examiné par l'une des commissions législatives de l'assemblée.

Le rapporteur, qui est désigné par le président de la commission législative compétente, joue un rôle clef dans la préparation de son rapport ainsi que, d'ailleurs, lors de la discussion générale. Il est souvent amené à proposer des amendements aux textes sur lesquels il rapporte.

(c) L'adoption des lois du pays et des délibérations

Le texte déposé, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de délibération ou de loi du pays, peut être amendé.

Ainsi, le gouvernement, la commission législative saisie et les représentants peuvent déposer des amendements.

Tout projet ou proposition de loi du pays ou de délibération subit 2 examens successifs devant l'assemblée (art. 32-6 du règlement intérieur): d'abord, l'assemblée débat et vote sur chaque article, puis, vote le texte définitif tel qu'il ressort des débats est mis aux voix.

Cependant, l'assemblée peut décider que le projet ou la proposition de norme soit adopté selon la procédure d'examen simplifié. Dans ce cas, seul les articles faisant l'objet d'un amendement sont appelés et si aucun amendement n'est à examiner, l'assemblée se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte.

### *3 Les attributions de l'assemblée*

Les attributions de l'assemblée sont variées et importantes même si toutes ne sont pas de type décisionnel, c'est-à-dire n'ont pas de valeur normative.

#### *3.1 Le pouvoir de nomination*

On sait que le Président de la Polynésie française (et lui seul d'ailleurs) est élu par l'assemblée (art. 69 LOPF).

Mais l'assemblée peut aussi mettre un terme à son mandat en votant une motion de défiance ou de renvoi. Si ces motions sont adoptées, le candidat appelé à exercer les fonctions de Président qui figure sur la motion de défiance ou de renvoi déposée devant l'assemblée est déclaré élu et entre immédiatement en fonction (art. 156 et 156-1 LOPF).

### 3.2 Le pouvoir normatif

L'exercice du pouvoir normatif par l'assemblée permet l'adoption de décisions (loi du pays ou délibération) qui vont produire des effets de droit (l'étude de cette fonction normative est présentée dans le chapitre 2 du titre 3).

### 3.3 Le pouvoir de contrôle

Le caractère «*parlementaire*» d'un régime – et on sait que c'est le cas du régime polynésien – confère à l'organe délibérant une fonction spécifique: en effet, l'assemblée ne gouverne pas mais elle contrôle le gouvernement et, au besoin, elle le sanctionne au moyen du vote d'une motion de défiance (art. 156 LOPF).

L'analyse de cette fonction de contrôle sera exposée dans le chapitre 2 du titre 2.

### 3.4 Le pouvoir consultatif

La loi statutaire institue différents types de consultation de l'assemblée par l'Etat que l'on distingue en fonction de leur objet (*infra* titre 3, chapitre 3).

### 3.5 Le pouvoir de proposition

Traditionnellement, toutes les collectivités territoriales disposent du pouvoir d'émettre «*des vœux*» sur des sujets sur lesquels elles ne disposent pas de compétence, qui se traduit par l'adoption d'une «résolution». Par là-même, les collectivités expriment le souhait que l'Etat prenne une décision (adoption d'une norme -loi ou décret- ou au contraire, abrogation ou modification d'une telle norme) dans un sens déterminé.

L'article 133 de la loi statutaire encadre ce pouvoir de «résolution» en le limitant, contrairement à ce qui concerne la situation de l'Exécutif, à l'extension de loi ou règlement métropolitain, à leur abrogation, ou leur modification. Les résolutions votées à cet effet sont publiés au Journal Officiel de la Polynésie française.

### 3.6 Les pouvoirs en matière de relations internationales

Nous avons déjà précisé qu'en matière de relations internationales, c'est le Président de la Polynésie française qui est le détenteur de ces pouvoirs. Toutefois, les pouvoirs du chef de l'exécutif sont parfois conditionnés par l'intervention de l'assemblée de la Polynésie française.

Plus précisément il y a lieu de distinguer 3 cas de figure:

- ⇒ **Le droit d'information de l'assemblée:** En ce qui concerne l'ouverture de représentations dans les Etats ou les organisations internationales et la nomination des «*représentants*», le Président de la Polynésie française doit informer non seulement les autorités de la République mais aussi l'assemblée de la Polynésie française (art. 15 LOPF).
- ⇒ **Le pouvoir, dans les matières relevant de la compétence de l'assemblée, d'habiliter le Président de la Polynésie française à négocier et signer les conventions de coopération décentralisée et, après leur conclusion, à les approuver.**
- ⇒ **Le pouvoir d'autoriser la conclusion d'accords internationaux dans les domaines de compétence de la Polynésie française.**

Lorsque le Président de la Polynésie française souhaite conclure un accord international dans les domaines de compétence de la Polynésie française, il doit respecter une procédure particulière qui est prévue à l'article 39 de la loi statutaire.

Une fois l'accord conclu et avant qu'il ne soit approuvé ou ratifié conformément aux articles 52 et 53 de la Constitution, la loi statutaire précise qu'il est ensuite «*soumis à la délibération*» de l'assemblée de la Polynésie française.

### ***CHAPITRE 3 LE POUVOIR CONSULTATIF: LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL (CESC)***

Deux raisons conduisent souvent à minimiser l'importance du Conseil économique, social et culturel dans le système institutionnel polynésien:

1. D'une part, ce Conseil est constitué sur **la base d'une représentation socioprofessionnelle** et non sur celle d'une représentation politique comme c'est le cas pour l'assemblée de la Polynésie française, dès lors, son

caractère démocratique serait nettement moindre puisqu'il ne procède pas du suffrage universel.

2. D'autre part, il ne **détient pas un pouvoir décisionnel** puisqu'il émet seulement des avis, non contraignants, et, partant, son influence:
  - dans le jeu politique serait très secondaire,
  - et dans l'ordre juridique quasiment nulle.

Or, s'il est vrai que cette institution peut être qualifiée d'institution seconde par rapport à l'organe délibérant, notamment parce que seul le suffrage universel est la source de tout pouvoir politique (il s'agit d'ailleurs non pas d'élections politiques mais «*socio-professionnelles*» ou encore «*administratives*»), il n'en reste pas moins que ce Conseil joue un rôle irremplaçable dans l'expression des réalités économiques.

En assurant une représentation permanente des intérêts sociaux-professionnels, le Conseil économique, social et culturel apparaît comme un lieu de réflexion et une force de proposition utile pour la Polynésie française. Par ailleurs, même s'il ne dispose pas d'un pouvoir normatif lui permettant de produire des «*décisions*», il n'en demeure pas moins qu'il est difficile au «*pouvoir politique*» d'ignorer ses avis.

### ***Section 1 – La Composition du CESC***

Après avoir exposé comment et par qui sont déterminées les règles relatives à la composition du Conseil économique, social et culturel, nous préciserons le contenu de ces règles.

#### ***1 La détermination des règles relatives à la composition du CESC***

Il est intéressant de noter qu'en la matière, la loi statutaire ne pose que les «*principes*», laissant ainsi aux institutions polynésiennes un large pouvoir normatif.

La loi statutaire indique ainsi en ce qui concerne la composition du CESC:

- ⇒ que le CESC doit assurer «*une représentation de l'ensemble des archipels*» (art. 147 al. 2 LOPF issu de la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française).

- ⇒ Que le CESC est composé «de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale et culturelle de la Polynésie française» (art. 147 LOPF)
- ⇒ et, sans plus de précision, que «chaque catégorie d'activité» est représentée au sein du Conseil par un nombre de conseillers qui est déterminé en fonction de l'importance que cette activité a dans la société polynésienne (art. 147 LOPF).
- ⇒ que l'effectif maximal du CESC est de 51 membres (art. 149 LOPF issu de la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française)
- ⇒ et que la durée du mandat des membres à une période de 4 ans, au terme de laquelle «*le conseil se renouvelle intégralement*». (art. 148 LOPF)
- ⇒ et enfin, que pour être élu membre du Conseil économique, social et culturel, il faut:
  - être de nationalité française,
  - âgé de 18 ans,
  - disposer de la qualité d'électeur
  - et exercer depuis plus de 2 ans l'activité que l'on entend représenter.

Sur ces bases, c'est à l'assemblée de la Polynésie française qu'il revient de «fixer» par des délibérations ou des lois du pays, dans le respect du cadre fixé par la loi («dans le respect du deuxième alinéa de l'article 147»):

- «1° Le nombre des membres du conseil économique, social et culturel, sans que celui-ci puisse excéder cinquante et un;
- 2° La liste des groupements, organismes et associations représentés au sein du Conseil économique, social et culturel;
- 3° Le mode de désignation de leurs représentants par ces groupements et associations;
- 4° Le nombre de sièges attribués à chacun d'eux;



- 5° Le montant des indemnités de vacation payées aux membres du Conseil économique, social et culturel en fonction de leur présence aux séances plénières et aux commissions;
- 6° Les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil économique, social et culturel qui ne sont pas prévues par la présente loi organique.
- 7° Les garanties accordées aux membres du conseil économique, social et culturel en ce qui concerne les autorisations d'absence et le crédit d'heures, sans que ces garanties puissent excéder celles dont bénéficient les membres d'un conseil économique, social et environnemental régional en application du premier alinéa de l'article L. 4134-6 et de l'article L. 4134-7-1 du code général des collectivités territoriales»

(art. 149 LOPF).

## 2 *Le contenu des règles déterminant la composition du CESC*

### Nombre de membres

Le CESC est composé à ce jour de **48 membres** qui représentent les groupements professionnels, les syndicats, les organismes et les associations qui concourent à la vie économique, sociale et culturelle de la Polynésie française.

### Collèges

En ce qui concerne le nombre de catégories d'activité qu'il convient de représenter, l'assemblée de la Polynésie française a retenu 3 groupes, qui sont dénommés «*collèges*» qui comprennent chacun le même nombre de représentants, soit 16:

- le collège des salariés: 16 sièges;
- le collège des entrepreneurs et travailleurs indépendants: 16 sièges;
- le collège de la vie collective: 16 sièges.

Ensuite, au sein de chaque collège, l'assemblée de la Polynésie française arrête la liste des organismes chargés de le représenter et leur affecte un nombre de sièges. Elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation car seules les erreurs manifestes d'appréciation sont censurées par le juge administratif.

## ***Section 2 – L'Organisation et le Fonctionnement du CESC***

Après avoir précisé quels sont les différents organes qui permettent au CESC d'exercer ses attributions consultatives, nous exposerons les règles de fonctionnement de cette institution.

### ***1 L'organisation du CESC***

#### **1.1 Le président du CESC et le bureau**

Pour accomplir les missions qui lui sont dévolues par la loi, le Conseil économique, social et culturel élit son président et son bureau dont l'existence est d'ailleurs mentionnée par la loi statutaire (art. 150 LOPF).

Le mandat du président du Conseil économique, social et culturel et du bureau est de **deux ans**.

**Le bureau est composé de 12 membres** appartenant à part égale aux collègues:

- Le président;
- Deux vice-présidents;
- Trois questeurs;
- Trois secrétaires;
- Trois assesseurs.

L'élection a lieu au scrutin secret, et la majorité absolue des membres (en exercice) est requise aux 2 premiers tours. Au 3<sup>ème</sup> tour, la majorité relative suffit. Tous les membres sont rééligibles.

C'est le président du Conseil économique, social et culturel qui dirige et préside les travaux de l'assemblée plénière, du bureau et de la commission du budget.

Enfin, en cas d'absence ou d'empêchement du président, *il est suppléé par l'un des vice-présidents*.

#### **1.2 Les collègues**

Le CESC est constitué de 3 collègues comprenant chacun de 16 sièges (*supra* Section 1 §2).

Chaque collège dispose d'un bureau composé de 3 personnes, élu pour deux ans: un président, un vice-président et un secrétaire.

Ces instances peuvent se réunir autant de fois qu'elles le souhaitent et contrairement aux commissions (*infra* 1.3), ne peuvent assister à leur réunion que leurs membres, à moins que le collège concerné n'invite d'autres membres du CESC appartenant aux 2 autres collèges.

Ces structures sont autorisées à présenter «des déclarations» qui sont obligatoirement annexées au Rapport.

### 1.3 Les commissions

Les travaux du Conseil sont préparés au sein de 4 commissions spécialisées dans l'étude des problèmes intéressant les secteurs d'activités sociales, économiques et culturelles.

Ainsi, les commissions ont pour fonction essentielle de préparer les rapports, études, avis et recommandations sur les saisines et auto-saisines, qui seront ensuite présentés à l'assemblée plénière pour être adoptés.

Ces commissions sont constituées tous les 2 ans et comprennent au plus 30 membres également répartis entre les collèges.

Elles disposent d'un bureau composé de 3 personnes: un président, un vice-président et un secrétaire.

## 2 *Le fonctionnement du CESC*

Le CESC se réunit sur convocation de son président. Il peut également être convoqué à la demande du bureau ou de la majorité de ses membres.

La convocation est adressée aux membres au moins 5 jours avant la date de la réunion.

### Quorum

Conformément à une règle classique, le CESC ne peut se réunir et tenir séance si plus de la moitié des membres en exercice ne sont pas présents. Si le quorum n'est pas atteint à l'ouverture de la séance, celle-ci se tient de plein droit le lendemain, quel que soit le nombre de présent

### Mode de scrutin

Les projets d'avis ou de rapport sont adoptés à la majorité absolue des suffrages exprimés et ils sont transmis par son président au Président de la Polynésie française et au président de l'assemblée.

### ***Section 3 – Les Attributions du CESC***

On sait que cette institution dispose d'un pouvoir consultatif. Il convient donc de préciser les modalités d'exercice de ce pouvoir.

Le pouvoir consultatif du CESC s'exerce soit à l'initiative des deux autres institutions politiques de la Polynésie française (*i.e.* gouvernement et assemblée), soit de sa propre initiative.

#### ***1 Les saisines***

La loi statutaire institue deux types de saisines, selon qu'elle est obligatoire ou non. Il arrive aussi que des réglementations territoriales prévoient la consultation obligatoire du Conseil économique, social et culturel.

##### **1.1 La saisine obligatoire**

Deux catégories de textes doivent faire l'objet d'une consultation obligatoire du CESC:

- Les projets de plan à caractère économique et social de la Polynésie française;
- Les projets et propositions de lois du pays à caractère économique et social.

En dehors de ces matières, la saisine du Conseil économique, social et culturel sur les autres lois du pays est facultative.

Ces saisines obligatoires doivent être sollicitées par le Président de la Polynésie française, lorsqu'il s'agit de projet de loi du pays et par le président de l'assemblée de la Polynésie française, en ce qui concerne les propositions de loi du pays. L'absence de saisine du Conseil vicia la procédure d'adoption du texte.

En principe, le CESC dispose d'un délai **d'un mois** pour rendre son avis, délai qui peut être ramené à **15 jours** en cas **d'urgence** déclarée, «*selon le cas*», par le gouvernement ou l'assemblée. A l'expiration de ce délai, si le conseil s'est abstenu de donner son avis, ce dernier est réputé rendu (art. 151-II al. 3 LOPF).

##### **1.2 La saisine facultative**

(a) Les titulaires du pouvoir de saisine

Cette initiative est partagée. En effet, le CESC est saisi soit par le gouvernement, soit par l'assemblée de la Polynésie française. Quelle que soit la forme que prend cette saisine, elle doit avoir été prise après délibération soit du conseil des ministres, soit de l'assemblée.

(b) Le domaine de la consultation

Quant au champ de compétence de la saisine, il est très vaste puisque la loi statutaire précise que le CESC peut être consulté:

- sur les autres projets ou propositions de lois du pays (autres que ceux à caractère économique ou social);
- ou sur les projets ou propositions de délibérations;
- *«ainsi que sur toute question à caractère économique, social ou culturel»* (art. 151-II al. 2).

Il apparaît alors que la saisine n'est pas limitée aux seuls projets ou propositions de normes.

## 2 *L'auto-saisine*

Le CESC peut, de sa propre initiative, réaliser *«des études sur des questions relevant de ses compétences»* (art. 151-III LOPF).

Il faut souligner que, depuis l'entrée en vigueur de la loi statutaire du 27 février 2004, ce droit d'auto-saisine ne comprend plus de limite. En effet, sous l'empire de la précédente loi statutaire, ces études ne pouvaient porter sur les projets ou propositions de délibérations inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée. Il est clair que le Parlement avait entendu ainsi éviter que le Conseil économique, social et culturel ne puisse faire pression sur l'organe délibérant.

Désormais cette possibilité de pression du CESC sur l'organe délibérant existe. Toutefois, cette auto-saisine ne peut être mise en œuvre qu'à la majorité **des 2/3** des membres de cette institution.



## TITRE 2: LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS

Le fonctionnement des institutions de la Polynésie française est, c'est évident, tributaire des rapports qu'elles entretiennent entre elles. D'autant que s'agissant d'un régime de type parlementaire, les deux pouvoirs principaux (le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif) ont des moyens réguliers d'agir l'un sur l'autre (chapitre 2).

Mais, à la différence du système constitutionnel où le jeu des rapports politiques est le monopole des institutions nationales, le fonctionnement des institutions de la Polynésie française peut être affecté par l'intervention d'organes étatiques – donc extérieur aux institutions polynésiennes – à qui l'on a confié une mission de régulation (chapitre 1).

### **CHAPITRE 1: LE RÔLE DE L'ETAT DANS LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS POLYNÉSIENS**

On distinguera 2 types d'organes régulateurs.

1. En premier lieu, la loi statutaire confère à certaines autorités de l'Etat le pouvoir de prendre des décisions relatives au fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

Ainsi toutes les interventions de l'Etat dans le fonctionnement des pouvoirs polynésiens sont attribuées au haut-commissaire de la République (à l'exception toutefois de la saisine du Conseil constitutionnel aux fins d'obtenir le déclassement des lois de l'Etat - *infra*, et de la saisine du Conseil d'Etat aux fins d'obtenir le déclassement des lois du pays - *supra*). En effet, le représentant de l'Etat se voit confier une mission de régulation des institutions polynésiennes lui permettant même parfois d'intervenir, par des décisions, afin d'assurer un exercice régulier du fonctionnement des institutions.

2. En second lieu, les juridictions, au premier rang desquelles celles de l'ordre administratif, exercent un pouvoir classique de régulation juridictionnelle,

dès lors qu'elles ont été saisies, soit par les particuliers, soit par le haut-commissaire.

### ***Section 1 – La régulation des institutions de la Polynésie française par le haut-commissaire de la République***

Préalablement à l'étude des interventions du haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions polynésiennes, il convient de préciser son statut, d'exposer les services qui sont placés sous son autorité et la nature de ses attributions.

#### ***1 Le statut du haut-commissaire***

L'institution d'un «*représentant de l'Etat*» dénommé en Polynésie française «*haut-commissaire de la République*» depuis la loi statutaire du 12 juillet 1977, résulte de l'article 72 de la Constitution.

Issu du corps préfectoral, le haut-commissaire, à l'instar du préfet dans les départements et les régions, est nommé par décret pris en Conseil des ministres. Il s'agit d'une «*nomination à la décision du gouvernement*» et en conséquence, le haut-commissaire peut être démis de ses fonctions à tout moment et pour quelle que cause que ce soit.

Le haut-commissaire, qui est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Outre-mer, ne représente pas seulement ce ministre mais «*chacun des membres du gouvernement*» (i.e. le Premier ministre et chaque ministre) et c'est pourquoi il «*est dépositaire des pouvoirs de la République*» et «*a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*» (art. 72 de la Constitution). La loi organique statutaire ajoute à ces responsabilités, la charge du respect «*des engagements internationaux*» applicables en Polynésie française et «*de l'ordre public*» (art. 3).

#### ***2 Les services du haut-commissaire***

Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'étudier toutes les institutions de l'Etat (université, vice-rectorat, etc.) présentes en Polynésie française, mais seuls les services chargés d'assister le haut-commissaire dans l'exercice de ses fonctions de représentant de l'Etat.

- Le secrétariat général:



Il est dirigé par un secrétaire général du haut-commissariat, haut fonctionnaire nommé par décret.

Le secrétaire général:

- est chargé d'assister le représentant de l'Etat dans toutes ses fonctions;
- le haut-commissaire peut lui déléguer une partie de ses pouvoirs;
- et enfin, le secrétaire général supplée le haut-commissaire de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement (art. 4 Loi ordinaire statutaire).

- **Le cabinet du haut-commissaire**

Ce cabinet, dirigé par un directeur, comprend plusieurs bureaux ou directions: cabinet civil, cabinet militaire, direction de la protection civile, etc.

Il est plus particulièrement chargé des relations du haut-commissaire avec les élus locaux, avec le public, des déplacements du représentant de l'Etat, etc.

- **Les subdivisions administratives**

Le haut-commissaire est secondé par des «chefs des subdivisions administratives» qui exercent leurs fonctions, chacun dans le cadre de sa circonscription administrative dénommée «*subdivision administrative*». Elles correspondent aux limites des cinq archipels.

Les chefs de subdivision sont de hauts fonctionnaires qui peuvent être comparés aux sous-préfets.

Pour l'essentiel, les chefs de subdivision sont les interlocuteurs naturels des communes et de leurs élus:

- ils exercent un contrôle sur leurs actes;
- ils leur apportent conseils et avis dans la gestion administrative et financière.

*«Le chef de subdivision administrative exerce, par délégation du haut-commissaire, certaines des attributions dévolues à ce dernier. Il anime et coordonne l'action des services de l'Etat dans la subdivision».* (art. 5 de la

loi ordinaire du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française),

### 3 Les attributions du haut-commissaire

#### 3 Les pouvoirs relatifs au fonctionnement des services de l'Etat

Le haut-commissaire:

- dirige les services de l'Etat;
- contrôle les personnes ou organismes publics ou privés qui bénéficient de subventions ou contributions de l'Etat (art. 1<sup>er</sup> al. 3 Loi ordinaire), à commencer par la Polynésie française et ses établissements publics, largement aidés par l'Etat.

Par ailleurs, si les sujétions imposées par la défense nationale le justifient, l'Etat – et donc au premier chef le haut-commissaire – «*dispose en tant que de besoin des services de la Polynésie française et de ses établissements*» (art. 27 in fine LOPF).

Enfin, le représentant de l'Etat est l'ordonnateur des recettes et des dépenses civiles de l'Etat et peut, dans cette matière, déléguer ses pouvoirs (art. 1<sup>er</sup> al. 5 loi ordinaire).

Pour l'exercice de ses compétences, le haut-commissaire dispose:

- d'un **pouvoir réglementaire** (art. 1<sup>er</sup> al. 4 loi ordinaire). La principale matière où s'exerce ce pouvoir réglementaire concerne les pouvoirs de police qui lui sont conférés par la loi statutaire (*infra* 3.2). Notamment, lui sont attribuées plusieurs polices administratives spéciales (étrangers, autorisations diverses...); mais il ne prend en général que des mesures individuelles.
- de **compétences spécifiques en matière de défense** (art. 1<sup>er</sup> al. 6 loi ordinaire).

#### 3.2 Les pouvoirs en matière d'ordre public

Le maintien de l'ordre public est une des missions essentielles dont a la charge le représentant de l'Etat (art. 3 LOPF).

La loi ordinaire rappelle d'ailleurs cette mission en précisant que le haut-commissaire «*assure l'ordre public et concourt au respect des libertés publiques*» (art. 1<sup>er</sup> al. 1).

On relève que désormais, la loi ordinaire prend soin de détailler les pouvoirs du haut-commissaire dans ce domaine. C'est ainsi qu'il est précisé que le haut-commissaire «*anime et coordonne la politique de prévention de la délinquance et l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure*» (art. 2 al. 1<sup>er</sup> loi ordinaire).

C'est encore le haut-commissaire qui fixe les missions et coordonne l'action des différents services et forces en matière de sécurité intérieure (art. 2 al. 2, loi simple) et c'est lui qui dirige leurs actions en matière d'ordre public et de police administrative (art. 2 al. 3, loi simple).

### 3.3 Le contrôle de légalité

On sait que le «*contrôle administratif*» constitue une mission fondamentale du représentant de l'Etat dans la collectivité car elle est prévue par la Constitution.

L'article 166 de la loi organique statutaire rappelle son importance et les articles 171 à 173 organisent ce contrôle auquel on peut rattacher la mission confiée au haut-commissaire de concourir «*au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs*» (art. 1<sup>er</sup> al. 1 de la loi statutaire ordinaire).

En effet, la loi statutaire organise une procédure d'urgence pour le déféré du haut-commissaire lorsqu'un acte d'une autorité de la Polynésie française est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Les mécanismes et la procédure du contrôle de légalité des actes des institutions de la Polynésie s'inspirent grandement de ce qui est mis en œuvre en métropole par les préfets à l'égard des actes des autorités locales depuis les lois de décentralisation de 1982. Ce contrôle est juridictionnalisé, en ce sens que le haut-commissaire ne peut annuler un acte qui lui paraît illégal: il doit se contenter de le déférer au tribunal administratif, dans le délai de 2 mois à compter de la transmission qui lui en est faite.

Pour que le haut-commissaire puisse effectuer le contrôle de la légalité des actes, la loi organique organise l'information de celui-ci. En effet, les autorités de la Polynésie française sont tenues de lui transmettre certaines catégories d'actes – jugées les plus importantes – qu'elles adoptent.

Mais le représentant de l'Etat peut aussi déférer des actes non soumis à l'obligation de transmission lorsqu'il en prend connaissance:

- soit parce que ces décisions ont été publiées au Journal officiel de la Polynésie française,
- soit sur la demande des intéressés,
- soit de toute autre manière.

S'il s'agit d'actes non soumis à l'obligation de transmission, le fait qu'une personne physique ou morale demande au représentant de l'Etat de les déférer va permettre de proroger le délai du recours contentieux (art. 173 LOPF).

#### *4 Les interventions du haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions de la Polynésie française*

L'article 166 de la loi organique statutaire dispose que «le haut-commissaire veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française».

Assurément cette mission fait partie du contrôle de légalité puisque toute action administrative peut faire l'objet d'une qualification juridique et partant, être appréciée par le juge administratif.

Mais l'exercice régulier des compétences par les institutions polynésiennes ne se résume pas au seul contrôle de légalité opéré par le haut-commissaire. En dehors de toute situation conflictuelle, le représentant de l'Etat est chargé de prendre des mesures nécessaires au fonctionnement des institutions: recueillir des avis, assurer la coordination des services de l'Etat avec ceux de la Polynésie française, être entendu, etc.

Le haut-commissaire est aussi doté d'un pouvoir de décision parfois contraignant à l'égard des institutions. C'est le cas par exemple, pour contrer efficacement des situations de carence des institutions alors qu'elles sont tenues d'agir.

##### *4.1 La participation du haut-commissaire au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*

Cette participation du haut-commissaire au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, vise quelques hypothèses où le représentant de l'Etat

apparaît comme un partenaire de la collectivité. Ses interventions permettent aux institutions de fonctionner.

- Tel est plus particulièrement le cas, lorsque le haut-commissaire est chargé, lors de l'organisation d'un scrutin référendaire décidée par la Polynésie française, de notifier aux communes les actes mettant en œuvre cette votation et, dans l'hypothèse d'une inaction des maires, de procéder d'office à l'exécution de ces actes après réquisition de ces autorités (art. 159-III LOPF).
- C'est aussi le représentant de l'Etat qui, en cas d'élection partielle à l'assemblée de la Polynésie française, convoque les électeurs après consultation du Président de la Polynésie française (art 107-II, al. 5 LOPF).
- Tel est encore le cas, lorsque le haut-commissaire est chargé de coprésider, avec le Président de la Polynésie française, un organisme public - en l'occurrence le comité des finances locales chargé de gérer le fonds intercommunal de péréquation (art. 52 al. 4 LOPF) - ou d'assurer la coordination entre l'action des services de l'Etat et ceux de la Polynésie française (art. 168 al. 1<sup>er</sup> LOPF).

Il peut s'agir aussi de notification au Président de la Polynésie française d'actes tels que:

- les arrêtés relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers en Polynésie française (art. 24 loi ordinaire);
- ou encore de transmission d'actes de l'Union Européenne à l'assemblée de la Polynésie aux fins d'information (art. 135 LOPF).

Par ailleurs, le haut-commissaire **peut** demander à être entendu par le gouvernement ou l'assemblée. Mais, il lui faut l'accord soit du Président de la Polynésie française (art. 84 al. 4 LOPF), soit du président de l'assemblée (art. 154, al. 1<sup>er</sup> LOPF) (nous verrons ci-dessous que le représentant de l'Etat peut dans d'autres hypothèses être **obligatoirement** entendu par ces deux institutions).

En cas de dysfonctionnement des institutions ou de risque de blocage de celles-ci, le haut-commissaire peut enfin «inviter» les autorités de la Polynésie française à respecter les dispositions statutaires.

#### 4.2 Les pouvoirs contraignants du haut-commissaire dans le fonctionnement des institutions de la Polynésie française

Dans le domaine des pouvoirs contraignants du haut-commissaire, on doit distinguer deux étapes importantes:

- ⇒ En effet, la loi statutaire du 27 février 2004 a conféré au haut-commissaire quelques pouvoirs contraignants et il est possible de considérer que ces interventions du représentant de l'Etat font de lui le garant du bon fonctionnement des institutions de la Polynésie française.
- ⇒ Mais la loi organique du 7 décembre 2007 lui a confié un nouveau pouvoir général de substitution qui lui permet d'exercer un pouvoir de tutelle dans le cadre du fonctionnement des institutions polynésiennes.

(a) Les pouvoirs contraignants du haut-commissaire depuis 2004

##### **La consultation des institutions**

Parmi les pouvoirs de contrainte dont dispose le haut-commissaire, il convient d'évoquer en 1<sup>er</sup> lieu la consultation des institutions. En effet, dans ce domaine, si les institutions polynésiennes n'ont pas l'obligation de rendre un avis formel, les demandes d'avis sont obligatoirement inscrites à l'ordre du jour de leurs travaux (art. 84 al. 2 LOPF pour le conseil des ministres et art. 153 al. 2 LOPF pour l'assemblée). Or, ces consultations sont très nombreuses.

##### **La déclaration de démission des membres du gouvernement ou de l'APF**

Le haut-commissaire est habilité à déclarer démissionnaire les membres du gouvernement (art 74 LOPF) ou les représentants à l'assemblée de la Polynésie française (art 111 et 112-I LOPF) qui se trouveraient dans une situation d'inéligibilité.

Si le membre du gouvernement ou le représentant se trouve dans une situation d'incompatibilité, c'est le Conseil d'Etat qui prononce la démission d'office à la requête du haut-commissaire ou de tout représentant (art. 112-II et III LOPF)

##### **Rectification de la légalité du fonctionnement des institutions**

Par ailleurs, en certaines occasions, lorsque le fonctionnement régulier des institutions peut être mis en cause par les représentants de la Polynésie (élus ou nommés), le haut-commissaire dispose de pouvoirs lui permettant de rectifier ces actions afin qu'elles soient conformes à la légalité.

- ⇒ S'il s'avère que l'assemblée n'est pas convoquée par son président en session ordinaire ou extraordinaire, le haut-commissaire met en demeure cette autorité de procéder à la convocation de l'assemblée dans les quarante-huit heures. Si le président de l'assemblée ne s'exécute pas, le haut-commissaire se substitue à lui et procède à cette convocation sans délai (art. 119 et 120 LOPF).
- ⇒ Le haut-commissaire dispose aussi d'un pouvoir de substitution dans l'hypothèse où le Président de la Polynésie française ne publierait pas –ou ne promulguerait pas s'il s'agit d'une loi du pays - au Journal officiel de la Polynésie française les actes ressortissant à la compétence de la Polynésie française. En effet, si dans le délai de 15 jours, le Chef de l'Exécutif n'a pas fait procéder à cette publication ou cette promulgation, c'est le haut-commissaire qui est chargé d'en assurer sans délai la publication ou la promulgation (art. 167 LOPF).
- ⇒ le haut-commissaire peut obligatoirement être entendu soit par le conseil des ministres (sur les questions qui lui sont soumises par l'Etat et qui sont inscrites à l'ordre du jour de cette instance), soit par l'assemblée de la Polynésie française. Dans ces hypothèses qui ne requièrent pas l'accord des présidents de ces deux institutions, il faut que la demande d'audition émane du ministre chargé de l'outre-mer (art. 84 al.3 et 154 al.2 LOPF).

#### **Convocation de l'assemblée en cas de circonstances exceptionnelles**

Enfin, en cas de circonstances exceptionnelles (catastrophes naturelles, troubles sociaux, etc.), le haut-commissaire peut demander que l'assemblée de la Polynésie française se réunisse en session extraordinaire. Cette convocation est de droit (art. 120 al. 1<sup>er</sup> LOPF).

#### **(b) Les nouveaux pouvoirs contraignants du haut-commissaire depuis 2007**

La loi organique du 7 décembre 2007 a confié au haut-commissaire **un pouvoir de substitution (donc un pouvoir de tutelle)** très général au cas où les autorités de la Polynésie négligeraient de prendre les décisions qui leur incombent:

«Afin d'assurer la sécurité de la population, le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la présente loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque ces autorités n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le haut-

commissaire de la République peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent. Il en informe sans délai le président de la Polynésie française.»

(art. 166 al. 2 LOPF ajouté par la loi organique du 7 décembre 2007).

Ainsi, le droit positif polynésien reconnaît désormais un pouvoir au haut-commissaire qui lui permet de se substituer aux autorités de la Polynésie française si celles-ci restent passives, malgré une mise en demeure et qu'il y a urgence à agir. Le champ des interventions du représentant de l'Etat est très large puisqu'il touche à:

- «*la sécurité de la population*» (ce qui vise notamment le droit de la santé publique, le droit à la consommation...),
- au «*fonctionnement normal des services publics*»,
- la nécessité de mettre fin à «*une violation grave et manifeste des dispositions de la loi organique relatives au fonctionnement des institutions*» (situation de blocage par exemple).

### ***Section 2 – La régulation des institutions de la Polynésie française par les juridictions administratives***

La régulation du fonctionnement du régime polynésien par les juridictions présente quelques caractéristiques particulières, si on la compare à celle qui affecte le fonctionnement des collectivités territoriales métropolitaines.

- Ces caractéristiques résultent d'abord de la **complexité du système polynésien**, qui ressemble fort aux **institutions politiques nationales**. Alors que de nombreux différends entre les organes constitutionnels échappent au contrôle juridictionnel pour relever de la régulation politique (les conflits sont résolus par la responsabilité politique), toutes les actions et actes des institutions de la Polynésie française peuvent être appréciés et censurés par les juridictions.
- Par ailleurs, le **domaine de compétence** des institutions de la Polynésie française est sans commune mesure avec celui des collectivités territoriales. Ainsi, les questions de «*légalité*» que doit résoudre le juge ne trouvent bien souvent aucun équivalent dans le contentieux administratif «*classique*», les juridictions doivent alors résoudre des problèmes inédits.



- Ensuite, la loi statutaire a prévu des mécanismes spécifiques de consultation des juridictions administratives qui permettent notamment de prévenir des contentieux.

Le juge naturel des institutions administratives – ce que sont formellement les institutions de la Polynésie – est le juge administratif.

**Nota bene:** Mais, le juge judiciaire peut en certaines occasions être amené à connaître des actes voire des actions de ces institutions (voie de fait; questions préjudicielles relatives à l'appréciation de la légalité des actes des institutions de la Polynésie française).

On distinguera selon que le juge administratif intervient dans le cadre de la fonction contentieuse ou de la fonction consultative

### *1 La fonction contentieuse du juge administratif*

Il y a eu lieu d'opérer une distinction entre «*les recours de droit commun*» et le «*contrôle juridictionnel spécifique*» qui porte sur la loi du pays.

#### 1.1 Les recours de droit commun

On remarquera qu'une bonne part de ce contentieux ressemble fort au contentieux classique des administrations: contentieux de la responsabilité, de l'excès de pouvoir, des contrats administratifs (marchés publics, délégation de service public, etc.), de la fonction publique, de la domanialité, des travaux publics, etc.

Sauf exception, les décisions de justice que rendent les juridictions administratives ne génèrent pas de tension et n'affectent guère le fonctionnement des institutions de la Polynésie française.

En ce qui concerne les juridictions compétentes pour connaître du contentieux des actes et des actions de la Polynésie française, l'organisation juridictionnelle ne comporte guère de particularités.

- ⇒ En première instance, les justiciables ou le haut-commissaire dans le cadre du déféré doivent saisir le tribunal administratif de la Polynésie française.
- ⇒ En cas d'appel, les parties doivent saisir la Cour administrative d'appel de Paris.

- ⇒ Et enfin, les pourvois en cassation relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Cependant, certains actes ne peuvent être déférés qu'au Conseil d'Etat.

De même, les pouvoirs du juge administratif en Polynésie sont identiques, à quelques exceptions près, à ceux détenus par les juges métropolitains. En effet:

- ⇒ les juridictions peuvent utiliser les pouvoirs d'injonction et d'astreinte aux fins d'obliger la Polynésie française à exécuter les décisions de justice;
- ⇒ et les procédures d'urgence telles que le référé-suspension et le référé-liberté sont à la disposition des justiciables.

## 1.2 Le contrôle juridictionnel spécifique

Faute d'être un acte disposant d'une valeur législative dont le contentieux relève du juge constitutionnel, la loi du pays polynésienne (à la différence de la loi du pays néo-calédonienne) demeure un acte administratif que les juridictions ordinaires peuvent connaître.

Toutefois:

- d'une part, ce contrôle ne peut être exercé que par le **Conseil d'Etat**;
- et d'autre part, les voies de droit ouvertes contre la loi du pays révèlent qu'il s'agit là d'un contrôle particulier (spécifique), voire même singulier, parfois très **proche du contrôle de constitutionnalité** de la loi parlementaire.

Au-delà de ces singularités procédurales, le contrôle de la loi du pays exercé par le Conseil d'Etat révèle que celui-ci a entendu apprécier ces normes particulières comme s'il s'agissait de *«lois»*.

Trois types de recours sont aménagés contre les lois du pays. Dans tous les cas, le Conseil d'Etat dispose de la compétence exclusive pour connaître en premier et dernier ressort de la «légalité» des lois du pays.

- le recours par voie d'action;
  - le recours par voie d'exception;
  - la procédure de déclassement.
- (a) Les recours par voie d'action

- Le recours a priori et le recours a posteriori

En fonction du champ matériel dans lequel elle intervient (la matière fiscale ou non), la loi du pays peut faire l'objet d'un recours:

- soit avant qu'elle ne soit promulguée,
- soit après sa promulgation.

Mais le recours *a priori* apparaît comme le «recours de droit commun» du contrôle juridictionnel spécifique car son champ d'application est général: seules certaines lois du pays en matière fiscale y échappent et relèvent du recours *a posteriori*.

### **Le recours avant la promulgation de la loi du pays**

Toutes les lois du pays, à l'exception de celles qui relèvent de la matière fiscale (*infra*), peuvent faire l'objet de ce recours par voie d'action qui, nous allons le constater, s'inspire grandement du contrôle de constitutionnalité de la loi parlementaire.

Afin de renforcer la sécurité juridique des lois du pays, la loi statutaire du 27 février 2004 a prévu que le recours contre ces nouvelles normes aurait lieu non pas après, comme pour les autres actes de l'assemblée (délibération), mais avant qu'elles soient entrées en vigueur.

En effet, la loi statutaire aménage une voie de droit relativement originale puisque le **recours en déclaration de non-conformité contre la loi du pays** permet de faire censurer cette norme avant qu'elle ne produise des effets (*i.e.* avant sa promulgation) et seul, le Conseil d'Etat peut en connaître.

- ⇒ C'est la raison pour laquelle, une fois promulguée, il n'est plus possible de contester la loi du pays par voie d'action (art. 180 LOPF), (comme c'est le cas pour les lois parlementaires), que ce soit devant le Conseil d'Etat ou toute «autre juridiction» (art. 176 *in fine* LOPF).

Une fois adoptée, la loi du pays est publiée «**pour information**» au Journal officiel de la Polynésie.

- Si aucun recours n'est exercé, contre cet acte, il est promulgué et à nouveau publié au Journal officiel de la Polynésie pour être exécuté.

- Si un recours est exercé contre la loi du pays, il faut attendre que le Conseil d'Etat ait statué (en principe dans un délai de 3 mois): si la loi est déclarée conforme au bloc de légalité, elle est promulguée.

### **Le recours après la promulgation de la loi du pays**

La loi du pays n'a plus besoin d'être publiée pendant un mois «à titre d'information». Elle est en effet, promulguée «*au plus tard le lendemain*» de son adoption (art. 180-2 LOPF). Elle ne peut donc faire l'objet d'une 2<sup>nd</sup>e délibération comme c'est en principe le cas pour les «autres» lois du pays (art. 143 LOPF).

Par ailleurs, dans ce cas, le Conseil d'Etat est conduit à **annuler** les dispositions qui sont contraires au bloc de légalité et non pas à se prononcer sur leur conformité à ce dernier.

- o La procédure contentieuse relative aux recours par voie d'action

### **Les délais du recours par voie d'action**

Les délais de recours contre les lois du pays, fiscales ou non fiscales, sont identiques: 15 jours pour les requérants «institutionnels» et 1 mois pour les personnes physiques et morales (*infra*).

### **Les requérants**

Le statut prévoit 2 types de requérants: les autorités politiques, d'une part, et les particuliers, d'autre part.

- La saisine des autorités politiques

La loi du pays peut dans un délai de quinze jours être déférée au Conseil d'Etat par le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six membres de cette dernière.

- Le recours des particuliers

La procédure en ce domaine est relativement originale.

En effet, la loi du pays est publiée au Journal Officiel de la Polynésie française «à titre d'information pour permettre aux personnes physiques et morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication» de la déférer au Conseil d'Etat.

On remarque ainsi que le délai de recours est beaucoup plus restreint que dans le cadre du recours en annulation de droit commun. En effet, en Polynésie

française, le délai du recours pour excès de pouvoir est de 3 mois (et non de 2 mois comme en métropole).

(b) Le recours par voie d'exception

L'originalité du recours par voie d'exception contre la loi du pays, résulte du fait qu'il est assorti d'un mécanisme de question préjudicielle.

En effet, lorsqu'à l'occasion d'un litige devant une juridiction ordinaire, une partie invoque par un moyen sérieux la contrariété d'une loi du pays avec le bloc de légalité et que cette question:

- commande l'issue du litige,
- commande la validité de la procédure,
- ou constitue le fondement des poursuites,

alors, la juridiction saisie de cette exception ne peut pas résoudre cette question, même s'il s'agit du tribunal administratif ou de la Cour administrative d'appel. Elle doit transmettre sans délai la question au Conseil d'Etat, par une décision qui n'est pas susceptible de recours (art. 179 LOPF).

Il en va de même pour les juridictions judiciaires y compris les juridictions répressives.

Le juge doit donc surseoir à statuer et saisir lui-même le Conseil d'Etat de la question préjudicielle s'il estime être en présence d'un moyen sérieux.

(c) La procédure de déclassement

Outre l'exception d'illégalité, la loi statutaire institue une autre voie de recours devant le Conseil d'Etat, réservée à certaines autorités limitativement énumérées:

- le Président de la Polynésie française,
- le président de l'assemblée de la Polynésie française,
- ou le ministre chargé de l'Outre-mer.

Visiblement inspirée de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution, il s'agit d'une procédure permettant le déclassement d'une loi du pays.

Cette procédure de déclassement permet de censurer les dispositions d'une loi du pays qui, bien que prise dans un champ de compétence de la Polynésie française, ne relève pas du domaine de l'article 140: il s'agit alors d'une matière

qui aurait dû faire l'objet d'une «*simple*» délibération de l'assemblée ou encore d'un arrêté du conseil des ministres au titre par exemple des mesures d'application de la loi du pays.

## 2 *La fonction consultative du juge administratif*

L'originalité de la régulation juridictionnelle des institutions polynésiennes résulte de l'institution de procédures de consultation de la juridiction administrative. Il faut toutefois préciser que certaines procédures que l'on pourrait qualifier de droit commun sont applicables sur tout le territoire de la République, alors que d'autres sont particulières au système institutionnel polynésien.

L'exposé de la fonction consultative des juridictions administratives commande que nous distinguions selon que la consultation a lieu dans le cadre d'un litige ou en dehors de tout litige.

### 2.1 Consultation dans le cadre d'un litige

#### (a) L'avis du Conseil d'Etat sur une question de droit nouvelle

Une 1<sup>ère</sup> procédure de consultation de droit commun (art. L 113-1 et R. 113-1 à R. 113-4 du code de justice administrative), permet – car c'est une faculté – au tribunal administratif ou à la Cour administrative d'appel, lors d'une instance contentieuse, de saisir le Conseil d'Etat lorsque se pose une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges.

La Haute Assemblée dispose d'un délai de 3 mois pour rendre son avis et les parties peuvent produire des observations. Pendant ce délai, le juge administratif saisi du litige doit surseoir à statuer.

#### (b) L'avis du Conseil d'Etat sur une question de répartition des compétences

La 2<sup>nde</sup> saisine pour avis du Conseil d'Etat est spécifique à la Polynésie française et résulte de l'article 174 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Elle est qualifiée par le code de justice administrative de «*demande d'avis sur le dossier d'un recours pour excès de pouvoir transmis par le tribunal administratif de la Polynésie française*».

Pour déclencher cette procédure, le tribunal administratif doit être en présence d'un recours en annulation ou d'un recours en appréciation de la légalité au cours duquel est invoquée (ou soulevée d'office par le juge):

- l'illégalité de délibérations (mais pas de loi du pays) de l'assemblée de la Polynésie française (ou de la commission permanente),
- ou l'illégalité d'arrêtés réglementaires émanant du conseil des ministres, du Président de la Polynésie française ou des ministres,

et dont le fondement repose:

- soit sur l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes,
- soit sur «des dispositions relatives aux attributions du gouvernement de la Polynésie française ou de l'assemblée de la Polynésie française ou de son président».

Si ces conditions sont réunies, le tribunal administratif transmet le dossier pour avis au Conseil d'Etat – ce n'est plus une faculté comme dans le cadre de la précédente consultation mais une obligation.

Comme pour la procédure de consultation précédente, les parties au litige peuvent produire des observations et le Conseil d'Etat dispose aussi d'un délai de trois mois pour rendre son avis. Pendant ce délai le tribunal administratif doit surseoir à statuer. Cet avis, qui est rendu par la section du contentieux mais n'est pas revêtu de l'autorité de la chose jugée, est publié au Journal Officiel de la Polynésie française.

## 2.2 Consultation en dehors du cadre d'un litige

Plusieurs autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire de saisine du juge administratif aux fins de le consulter sur des questions juridiques. En fonction de la nature de la question posée et aussi de l'autorité qui saisit, ce sera:

- soit le tribunal administratif de la Polynésie française,
- soit le Conseil d'Etat

qui tranchera la question.

On peut distinguer au sein des consultations juridiques selon qu'il s'agit de procédures spécifiques à la Polynésie française, ou d'une procédure de droit commun.

- (a) La procédure de droit commun

A l'instar des préfets en métropole (cf. art. R. 212-1 du code de justice administrative), le haut-commissaire de la République en Polynésie française (cf. art. R. 212-4 du CJA) a la possibilité de saisir le tribunal administratif aux fins de lui poser des «*questions*». La réglementation ne prévoit aucune limite quant à l'objet de ces questions. Cette juridiction répond aux questions posées sans qu'il lui soit possible de les transmettre au Conseil d'Etat (CE avis n° 369257 du 16 septembre 2003).

(b) Les procédures spécifiques à la Polynésie française

o Les titulaires du droit de saisine

Les autorités de la Polynésie française qui disposent de la faculté de saisir le tribunal administratif de la Polynésie française (art. 175 de la loi statutaire, repris par l'art. L 225-3 du CJA et cf. aussi art. R. 225-6 à R. 225-8) sont:

- le Président de la Polynésie française;
- et le président de l'assemblée de la Polynésie française.

Ces 2 autorités peuvent saisir le juge «*d'une demande d'avis*» sans que la réglementation ne prévoie de limite quant à l'objet de ces demandes.

o Les juridictions compétentes

Toutes les demandes d'avis des autorités de la Polynésie française doivent être transmises au tribunal administratif de la Polynésie française.

Mais ce n'est pas forcément cette juridiction qui tranchera la question. En effet, s'agissant des demandes prévues par l'article 175 de la loi statutaire, lorsqu'elles portent «*sur la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française ou les communes, ou sur l'application des articles 69, 73, 78, 80, 81, 118 à 121, 156 et 156-1 de la présente loi organique*», elles doivent être transmises par le tribunal administratif au **Conseil d'Etat** qui est chargé de les examiner.

Les articles concernés sont relatifs:

- à l'élection du Président de la Polynésie française,
- à la formation du gouvernement,
- aux fins de fonction du gouvernement ou aux démissions des ministres et à leur retour au sein de l'assemblée,



- au fonctionnement de l'assemblée (sessions, convocation, élection de son président et du bureau).

## **CHAPITRE 2: LE ROLE DES INSTITUTIONS POLYNESIENNES DANS LE FONCTIONNEMENT DES POUVOIRS**

Le pouvoir exécutif et le pouvoir délibératif disposent de moyens d'actions réciproques permettant de mettre un terme à leur existence: l'assemblée de la Polynésie française peut renverser le gouvernement et inversement, le gouvernement de la Polynésie française peut demander que l'Etat procède «*au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat*».

### **Section 1 - Le Contrôle de l'action du Gouvernement par l'assemblée de la Polynésie Française**

La fonction d'une assemblée ne consiste pas à «*gouverner*» mais à surveiller et contrôler l'organe exécutif.

C'est ce que précise expressément – et pour la 1<sup>ère</sup> fois – le nouveau statut: «*Elle [l'assemblée] contrôle l'action du président et du gouvernement de la Polynésie française*» (art. 102 al. 4 LOPF).

Si d'aventure, l'assemblée constate que le gouvernement ne respecte plus les vœux de la majorité, elle pourra le renverser. L'exercice d'une telle fonction est bien entendu subordonné à une exigence préalable: en effet, pour être en mesure de contrôler, il faut d'abord être informé.

**Nota bene:** On précisera encore que si l'assemblée ne gouverne pas, la loi organique du 7 décembre 2007 lui a remis un pouvoir d'attribution directe des aides financières aux bénéficiaires (art. 144 III LOPF).

#### *1 Les moyens d'information*

L'information de l'assemblée de la Polynésie française – comme de toute assemblée parlementaire – fait l'objet d'une organisation qui comporte:

1. d'une part, l'aménagement de procédures,
2. et d'autre part, l'intervention d'institutions spécialement destinées à cette fin.

On peut à cet égard distinguer selon que l'initiative de leur mise en œuvre appartient à l'assemblée de la Polynésie française ou au gouvernement.

### 1.1 L'information à l'initiative de l'assemblée de la Polynésie française

Deux hypothèses:

1. l'information résulte d'une initiative des représentants à l'assemblée de la Polynésie française;
2. ou l'information résulte des commissions de cette assemblée.
  - (a) Le système des questions

Les questions sont des demandes de renseignements ou d'explications adressées par les représentants à l'assemblée de la Polynésie française aux membres du gouvernement.

On distingue, très classiquement, les questions écrites et les questions orales.

- **Les questions écrites: les représentants à l'assemblée de la Polynésie française** peuvent poser des questions écrites au gouvernement à tout moment, c'est-à-dire aussi bien pendant la session que hors session. Elles doivent être sommairement rédigées et remises au président de l'assemblée de la Polynésie française. Ce dernier est chargé de notifier les questions au Président de la Polynésie française.

Une fois saisi, le gouvernement dispose d'un délai de un mois pour répondre à la question qui lui a été transmise par le président de l'assemblée. Si le gouvernement ne répond pas dans le délai qui lui est imparti, son auteur peut demander que sa question soit convertie en «*question orale*» (ci-dessous).

- **Les questions orales:** ces questions sont posées par les représentants à l'assemblée de la Polynésie française, durant les sessions ordinaires. Le règlement intérieur a prévu qu'«*à chaque séance, excepté les séances inaugurales, celles consacrées à l'élection du président de la Polynésie française ou au vote d'une motion de censure, la conférence des présidents prévoit avant la clôture, une période d'une heure réservée aux questions orales posées par les représentants et aux réponses apportées par le gouvernement*» (art. 38-1).

Par ailleurs, «Les questions doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la

question», précise l'article 38-3. Elles sont déposées au secrétariat général de l'assemblée au plus tard l'avant-veille de la séance avant midi.

Le texte de la question est aussitôt communiqué au Président de la Polynésie française et au ministre chargé des relations avec l'assemblée.

Le temps de parole est réparti au prorata de l'importance des groupes constitués à l'assemblée. Quant aux représentants non-inscrits ils «*disposent globalement de la faculté de poser une question à chaque séance*» (art. 38-5).

Le règlement précise que «l'orateur dispose de trois minutes pour exposer sa question» et qu'«il ne peut reprendre la parole après la réponse du gouvernement». Le membre du gouvernement dispose de 5 minutes pour répondre.

En principe c'est le ministre concerné par la question qui répond. Pour sa part, le Président de la Polynésie française répond aux questions «*qui portent sur la politique générale du gouvernement*».

(b) L'information de l'assemblée de la Polynésie française par ses commissions

C'est une fonction classique des commissions des assemblées que de rechercher l'information nécessaire à l'exercice du contrôle de l'Exécutif.

Parfois la loi statutaire confère directement aux commissions un pouvoir de contrôle. C'est ainsi que les projets de nominations des directeurs d'établissements publics et quelques autres représentants dans des instances (art. 157-3 LOPF) sont transmis à l'assemblée et doivent faire l'objet d'un avis émis par la commission législative compétente. Après cet avis, donné dans un délai de 10 ou 20 jours (selon que le Président de la Polynésie a déclaré ou non l'urgence), l'assemblée peut organiser un débat sur ces projets de nominations, à la demande d'un cinquième de ses membres.

Mais si ce rôle, à savoir la recherche de l'information, incombe normalement aux commissions législatives, il peut également être dévolu à des commissions spécialement constituées à cet effet. C'est ce que prévoit expressément la loi organique statutaire dans son article 132:

«L'assemblée de la Polynésie française peut créer des commissions d'enquête composées à la représentation proportionnelle des groupes politiques qui la composent»

(supra chap. 2, sect. 2, §2)

L'objet de ces commissions d'enquête est fixé par la délibération qui les crée. Elles peuvent donc recueillir des éléments d'information sur toute question dont veut s'emparer l'assemblée.

Une fois établi, le rapport de la commission

«est déposé auprès du bureau de l'assemblée lors de la plus proche séance qui suit son adoption par la commission d'enquête. Il est soumis au vote de l'assemblée selon les mêmes modalités que les résolutions sans toutefois que l'assemblée ait la possibilité de l'amender. Si l'assemblée suit les conclusions de la commission d'enquête et adopte le rapport en cause, celui-ci est publié au Journal officiel de la Polynésie française selon les mêmes modalités que celles applicables aux délibérations» (art. 68-8 du règlement intérieur).

La loi organique du 7 décembre 2007 a institué une nouvelle commission dénommée «*commission de contrôle budgétaire et financier*».

Elle est chargée de donner son avis à l'assemblée sur un certain nombre d'actes (aides financières et garanties d'emprunt; participation du Pays dans le capital des sociétés privées ou d'économie mixte acquisitions, cessions ou transferts de biens immobiliers; certaines catégories d'actes des SEM).

Sur le rapport de cette commission, l'assemblée pourra

«décider de saisir la chambre territoriale des comptes si elle estime que le projet de décision est de nature à accroître gravement la charge financière de la Polynésie française ou le risque financier qu'elle encourt»

(art. 157-2 LOPF).

Enfin, la présence de représentants à l'assemblée dans de nombreuses commissions ou conseils d'administration d'établissements publics, présence prévue par leurs textes constitutifs respectifs, leur permet également d'obtenir une information de première main sur l'action gouvernementale.

## 1.2 L'information à l'initiative du gouvernement

En plus des informations que peuvent recueillir les commissions de l'assemblée de la Polynésie française, le gouvernement est tenu de fournir certaines informations à chaque représentant à l'assemblée de la Polynésie française. Plus précisément, cette obligation d'information pèse sur le Président de la Polynésie française. L'article 155 de la loi organique statutaire dispose que le chef de l'Exécutif adresse chaque année à l'assemblée de la Polynésie française:

1. le projet d'arrêté des comptes de l'exercice budgétaire écoulé avant l'ouverture de la session budgétaire, pour approbation;
2. un rapport sur l'activité du gouvernement durant l'année civile écoulée, sur la situation économique et financière de la Polynésie française et sur l'état de ses différents services publics.

## *2 La sanction du contrôle: la motion de défiance et la motion de renvoi*

Pour pouvoir se maintenir au pouvoir et concrétiser ses projets, le gouvernement doit bénéficier du soutien de la majorité siégeant à l'assemblée de la Polynésie française. Si tel n'est pas le cas, le gouvernement peut être renversé.

Depuis la loi statutaire du 12 juillet 1977, la responsabilité politique du gouvernement pouvait être mise en cause par l'assemblée. Si celle-ci adoptait une «motion de censure» il était mis un terme à l'existence du gouvernement et de son Président. Mais en raison de l'instabilité gouvernementale qu'a connue la Polynésie française, le législateur organique a modifié ce dispositif le 7 décembre 2007.

Désormais, le gouvernement peut être renversé si l'assemblée adopte **une motion de défiance constructive**.

La différence qui existe entre la «motion de censure» et la «motion de défiance» constructive consiste en l'obligation, dans ce dernier cas, pour les représentants à l'assemblée qui souhaitent engager la responsabilité du gouvernement, de désigner un nouveau Président. Si la motion est adoptée, un nouveau Président de la Polynésie est déclaré élu.

La loi de 2007 a aussi introduit un 2<sup>nd</sup> mécanisme, la «motion de renvoi», qui permet de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement dans l'hypothèse où le budget ainsi que les autres délibérations budgétaires, au cours d'un exercice, seraient rejetés par l'assemblée. Si, comme dans le cadre d'une motion de censure, l'adoption de la «motion de renvoi» permet de désigner un

nouveau Président à la place de celui qui vient d'être renversé, en même temps d'ailleurs que le budget et les lois du pays fiscales, il existe néanmoins une différence importante avec la motion de défiance: en effet, ce ne sont pas les représentants qui engagent la responsabilité du Président de la Polynésie, mais ce dernier qui prend une telle décision.

### 2.1 La motion de défiance

Ce nouveau dispositif (qualifié par la doctrine de «motion de défiance constructive») s'inspire de celui mis en œuvre dans la collectivité territoriale de Corse par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 et figure désormais à l'article L. 4422-31 du code général des collectivités territoriales.

Cette **motion** n'est recevable que si elle est signée par au moins 1/3 des représentants, c'est-à-dire 19 membres de l'assemblée.

Par ailleurs, chaque représentant ne peut pas signer plus d'une motion de défiance par année civile, ce qui diminue fortement les hypothèses où la responsabilité du gouvernement peut être engagée – par rapport au temps où s'appliquait la motion de censure.

Ensuite, l'article 156 de la loi statutaire distingue les hypothèses où l'assemblée est en session ou non. En effet, selon que cette condition est remplie ou non, la réunion de plein droit de l'assemblée diffère:

- ⇒ Si la motion est déposée pendant le temps d'une session ordinaire, l'assemblée se réunit de plein droit 3 jours francs après ce dépôt et le vote intervient dans les 48 heures suivant cette réunion.
- ⇒ Si la motion de défiance est déposée en dehors de la période prévue pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit 5 jours francs après ce dépôt.

Cette motion de défiance permet non seulement de mettre fin à l'existence du gouvernement mais aussi de désigner le nouveau Président qui entre en fonction au moment où la motion est adoptée par l'assemblée. Ainsi, outre le fait qu'elle doit être motivée, la motion doit mentionner le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de Président de la Polynésie française.

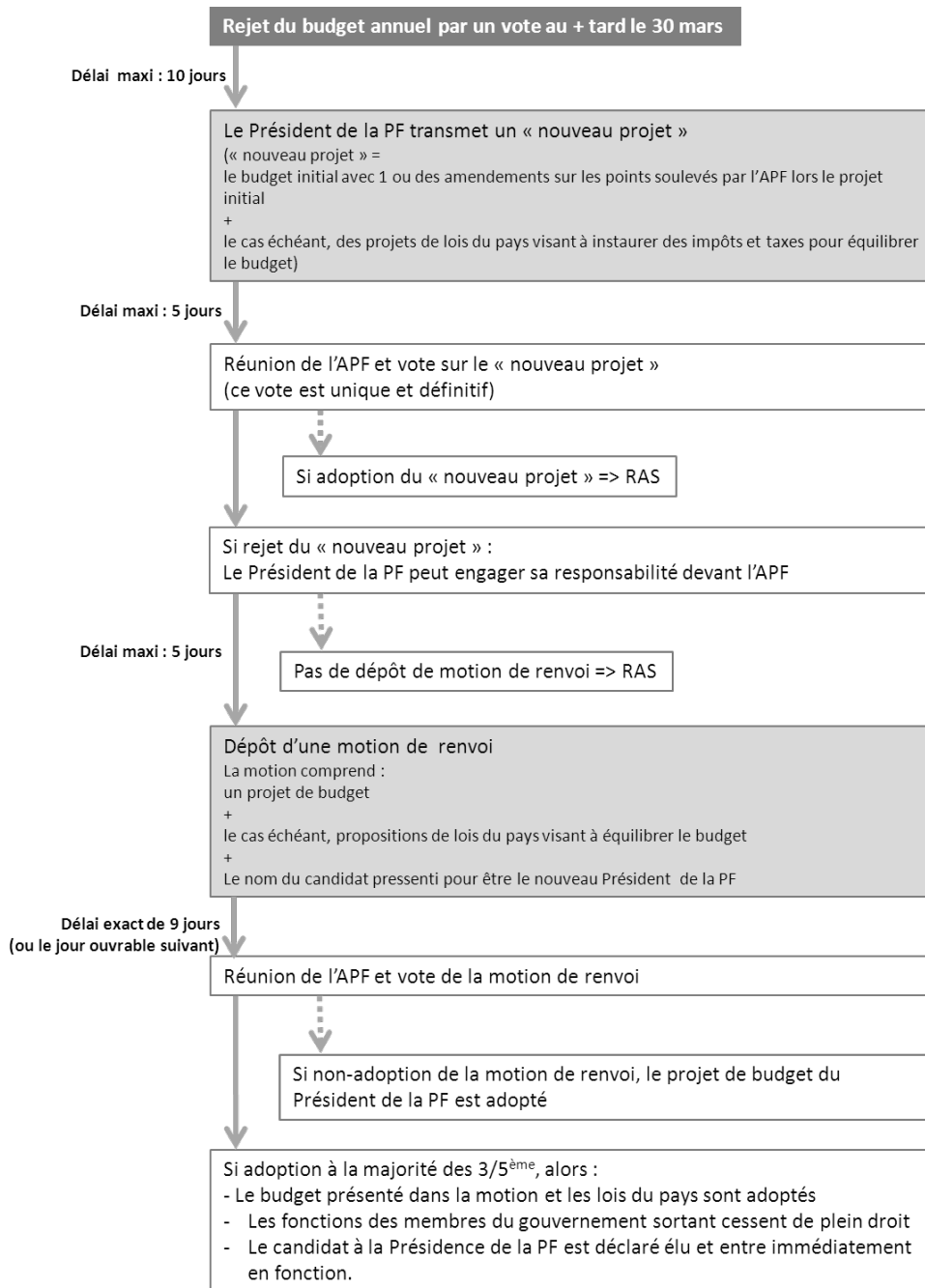
La motion ne peut être adoptée qu'à la majorité des 3/5<sup>ème</sup> des représentants (soit 35 voix) et le vote par procuration est prohibé.

Si elle est adoptée, les fonctions du gouvernement cessent de plein droit et le nouveau Président déclaré élu entre immédiatement en fonction.

## 2.2 La motion de renvoi

Cette motion peut être mise en œuvre lors de l'adoption du budget primitif, ou lors de l'adoption de toute délibération budgétaire autre que le budget primitif et le compte administratif.

Le schéma ci-dessous décrit la procédure particulière de cette motion de renvoi.



Les conditions d'application du nouvel article 156-1, qui sont particulièrement complexes, sont les suivantes:

- ⇒ Si un collectif budgétaire fait l'objet d'un vote de rejet, le Président peut mettre en œuvre la procédure de la motion de renvoi.
- ⇒ En revanche, si l'assemblée rejette le projet de budget, alors, dès le 1<sup>er</sup> vote de rejet, le Président est dans l'obligation d'utiliser la procédure spéciale de l'article 156-1.

Toutefois, cette procédure doit être mise en œuvre – pour le budget primitif – au plus tard le 30 mars. Passé cette date, c'est une autre procédure qui est mise en œuvre et qui permet au haut-commissaire et à la chambre territoriale des comptes d'intervenir pour arrêter le budget (art. 185-1 LOPF).

Ainsi, dans le cas d'un vote de rejet, dans les 10 jours à compter de ce vote, le Président du Pays transmet un nouveau projet de budget «élaboré sur la base du projet initial, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements soutenus lors de la discussion du projet initial devant l'assemblée».

- ⇒ Si l'assemblée adopte cette nouvelle délibération (et les lois du pays fiscales), le problème est réglé. Mais il est expressément précisé que l'assemblée «se prononce par un seul vote». En d'autres termes, le nouveau projet de budget et les lois du pays qui l'accompagnent font l'objet d'un vote bloqué: l'assemblée ne peut amender ces actes.
- ⇒ Dans le cas contraire, si au terme d'un délai de 5 jours suivant le dépôt du projet de budget, l'assemblée ne l'a pas adopté, le Président du Pays «*peut engager sa responsabilité devant l'assemblée*» (c'est une simple faculté pour le chef de l'Exécutif).

En revanche, si dans ce même délai l'assemblée rejette le projet de budget, le Président du Pays ne peut engager sa responsabilité. En effet, d'une part, l'article 156-1 ne prévoit pas cette hypothèse et d'autre part, on ne saurait imaginer que le chef de l'Exécutif engage sa responsabilité sur un texte qui a déjà fait l'objet d'un vote négatif. Dans ce cas (vote de rejet), le Président du Pays doit dans un délai de dix jours, présenter un nouveau projet de budget.



**Nota bene:** Il est à remarquer que la loi statutaire n'a pas fixé de délai pour l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement. Néanmoins, on comprend qu'elle doit intervenir dans un «délai raisonnable».

Une fois que la responsabilité politique du Président du Pays a été engagée devant l'assemblée, il faut distinguer les cas de figure suivants:

⇒ Si 5 jours après que le Président du Pays a engagé sa responsabilité politique devant l'assemblée, aucune motion de renvoi n'a été déposée sur le bureau de l'assemblée, le projet de délibération budgétaire est considéré comme adopté, ainsi que les lois du pays qui l'accompagnent.

Mais dans ce délai de 5 jours, une motion de renvoi peut être déposée. Pour être recevable, il faut que cette motion remplisse les conditions suivantes:

- comprendre un projet de budget, accompagné éventuellement de projets de loi du pays fiscal;
  - mentionner le nom du futur président de la Polynésie française (qui sera appelé à présider aux destinées du pays si la motion est adoptée);
  - être signée par au moins le tiers des membres de l'assemblée (soit dix-neuf représentants).
- ⇒ Si, en revanche, dans ce délai de 5 jours, une motion de renvoi est déposée, le président de l'assemblée convoque l'assemblée pour le 9<sup>ème</sup> jour qui suit ce dépôt, ou le 1<sup>er</sup> jour ouvrable suivant si le 9<sup>ème</sup> jour tombe un dimanche ou un jour férié.

Deux cas de figure doivent alors être distingués:

- a. soit la motion de renvoi n'atteint pas la majorité des 3/5<sup>ème</sup> des voix: dans cette hypothèse le projet de budget déposé par le Président du Pays est considéré comme adopté;
- b. soit la motion de renvoi est adoptée à la majorité des 3/5<sup>ème</sup> des voix: dans cette hypothèse, le gouvernement est renversé; un nouveau Président (celui mentionné dans la motion de renvoi) est élu et son projet de budget est considéré comme adopté.

## ***Section 2 – Les Mécanismes Mettant fin de Manière Prématuurée au Mandat de l'assemblée de la Polynésie Française***

La loi organique du 7 décembre 2007 est venue modifier les mécanismes mettant fin de manière prématurée au mandat de l'assemblée de la Polynésie française.

Alors qu'avant cette date, le statut mettait en œuvre deux cas de dissolution:

- pour fonctionnement impossible des institutions,
- et à la demande du gouvernement polynésien,

les nouvelles dispositions de 2007 ont substitué à ce dernier cas de dissolution, un dispositif permettant de procéder «*au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat*».

L'avantage de ce dernier dispositif est qu'il ne met pas un terme au mandat des représentants comme c'est le cas avec la dissolution. En effet, ceux-ci vont pouvoir siéger jusqu'au renouvellement de l'assemblée. De même le gouvernement ne se contentera pas d'expédier les affaires courantes puisque l'assemblée conserve la plénitude de ses compétences.

La dissolution et le renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat sont des actes mettant fin aux fonctions d'une assemblée représentative avant le terme de son mandat de 5 ans. Dans les régimes parlementaires auxquels se rattache celui de la Polynésie, ces pouvoirs sont confiés à l'Exécutif. Aujourd'hui, on justifie ce mécanisme par l'idée de symétrie des moyens d'action de l'Exécutif et du Législatif (*i.e.* de l'organe délibérant). Ainsi, si l'assemblée peut mettre en jeu la responsabilité du gouvernement au moyen d'une motion de défiance ou d'une motion de renvoi et renverser celui-ci, réciproquement l'Exécutif peut demander qu'il soit mis, de manière anticipée, un terme au mandat de l'assemblée.

Il existe cependant, une différence importante entre la dissolution à l'échelon national, et la dissolution et le renouvellement de l'assemblée avant le terme de son mandat dans le cadre des institutions de la Polynésie française.

- ⇒ Ce n'est pas, en effet, le gouvernement de la Polynésie française qui prononce ces mesures mais le Chef de l'Etat par décret délibéré en Conseil des ministres.

Il s'agit là d'une «*modalité de la tutelle administrative*» tout à fait remarquable puisqu'elle porte directement atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. C'est pourquoi, le législateur prévoit, dans un des deux cas, des garanties quant à son exercice.

## 1 La dissolution

### 1.1 Le motif de dissolution: le fonctionnement impossible des institutions polynésiennes

Le Président de la République peut être amené à prononcer la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française dans un cas particulier et unique. Le principe qui prévaut en la matière est que les institutions des collectivités territoriales sont de nature administrative. Or, la continuité de la gestion administrative de ces collectivités, qui est un principe constitutionnel (principe de continuité des services publics), pourrait être contrariée par un blocage des institutions. Aussi, l'Etat doit pouvoir intervenir pour mettre fin à un tel dysfonctionnement.

Son intervention est limitée: il prononce la dissolution de l'assemblée locale et ce sont les citoyens qui désignent de nouveaux représentants.

Le code général des collectivités territoriales institue pour chaque catégorie de collectivités locales un pouvoir de dissolution confié au Conseil des ministres de la République. Dès lors que le fonctionnement de l'assemblée délibérante s'avère «*impossible*», le gouvernement peut prononcer la dissolution. C'est le seul motif possible qui puisse justifier l'acte de dissolution. Toute autre justification serait censurée par le Conseil d'Etat qui peut connaître des recours en annulation dirigés contre ces décrets de dissolution.

### 1.2 La procédure de dissolution

En cas de blocage institutionnel, le Président de la République «*peut*» prononcer la dissolution. Pour ce faire, certaines conditions doivent être respectées.

- Au préalable, le Chef de l'Etat doit recueillir l'avis du président de l'assemblée de la Polynésie française et du Président de la Polynésie française.
- Ensuite, il faut qu'intervienne un décret du Président de la République délibéré en conseil des ministres et cet acte doit être motivé. Cette

motivation ne pouvant se fonder que sur le fonctionnement impossible des institutions.

- En 3<sup>ème</sup> lieu, lorsque le décret de dissolution a été pris, il doit être notifié au gouvernement de la Polynésie française et le porter à la connaissance du Parlement.
- Enfin, si la dissolution de l'assemblée est prononcée, le décret mettant un terme au mandat de l'assemblée doit fixer la date des nouvelles élections qui doivent intervenir dans les 3 mois (art. 107-I al. 2 LOPF).

## 2 *La décision de procéder au renouvellement de l'assemblée de la Polynésie avant le terme de son mandat*

Ce dispositif s'est substitué à la dissolution prononcée à la demande du gouvernement polynésien:

⇒ Il s'agit nécessairement une demande émanant du gouvernement de la Polynésie française.

### 2.1 Le motif de fin anticipé du mandat de l'assemblée de la Polynésie française

Au contraire du motif précédent qui est très commun dans le droit des institutions administratives, le motif qui permet de mettre en œuvre la fin anticipée du mandat de l'assemblée est spécifique au statut de la Polynésie française: on ne lui connaît pas d'équivalent dans les autres collectivités territoriales.

Mais en revanche, il constitue un élément classique du régime parlementaire.

En effet, l'arme de la fin anticipée du mandat de l'assemblée permet au gouvernement «d'être autre chose qu'un simple commis de l'assemblée; c'est elle seule qui sauvegarde l'indépendance de l'Exécutif et par conséquent l'égalité des pouvoirs».

Aussi, cette mesure doit être entendue comme un moyen d'action du gouvernement sur l'assemblée. Elle permettra par exemple de faire trancher un différend intervenu entre le gouvernement et la majorité à l'assemblée et, dans cette hypothèse, c'est le corps électoral qui aura le dernier mot.

Mais le gouvernement peut aussi utiliser cette «arme» en fonction de la conjoncture politique. Ainsi par exemple, avant le terme du mandat de

l'assemblée, le gouvernement pourrait souhaiter dissoudre celle-ci en espérant que les électeurs éliront des représentants proches de la sensibilité gouvernementale.

Ainsi, le mobile de la fin anticipée du mandat de l'assemblée importe peu.

## 2.2 La procédure de fin de fonction de l'assemblée en cas de demande émanant du gouvernement de la Polynésie française

Lorsque la fin de fonction de l'assemblée est prononcée pour un tout autre motif que le blocage des institutions, c'est-à-dire que cette procédure est utilisée en fonction de la conjoncture politique, pour des raisons d'opportunité qui sont appréciées discrétionnairement par l'Exécutif, là encore, c'est le Président de la République, et lui seul, qui «*peut*» agir.

Pour ce faire, il doit être saisi au préalable d'une demande émanant du gouvernement de la Polynésie française.

Cette demande devient caduque si le décret décidant le renouvellement de l'assemblée n'intervient pas dans les 3 mois.

Les institutions polynésiennes ne maîtrisent donc pas cette procédure. Le gouvernement de la Polynésie ne peut que proposer que soit prononcée la fin de fonction anticipée de l'assemblée et le Gouvernement de la République apprécie discrétionnairement s'il convient de faire droit à cette demande. Tout dépend donc des relations qu'entretient la Polynésie avec le Pouvoir central.

Les modalités de la mise en œuvre du pouvoir de renouvellement de l'assemblée avant le terme de son mandat sont plus simples que dans l'hypothèse précédente (*supra* «Dissolution»).

En effet, le décret décidant du renouvellement de l'assemblée avant le terme de son mandat peut être pris sans que les avis du président de l'assemblée et du Président de la Polynésie française ne soient recueillis.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que cet acte soit motivé, ce qui est compréhensible puisque la dissolution résulte d'une stratégie politique. En revanche il doit prévoir la date des nouvelles élections.



# TITRE 3: LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES EN POLYNESIE FRANCAISE

Issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française:

- ⇒ **accroît le champ** déjà vaste des compétences exercées par la Polynésie française;
- ⇒ institue de **nouvelles procédures de garanties des compétences**;
- ⇒ introduit aussi dans le système institutionnel polynésien une nouvelle norme, la **loi du pays**, qui vient bouleverser la répartition interne des compétences.

Nous examinerons:

- dans un 1<sup>er</sup> temps, la répartition des compétences d'un point de vue externe, en exposant les principes et les mécanismes qui régissent et garantissent la distribution des compétences entre la Polynésie française et les autres collectivités: l'Etat et les communes (chapitre 1).
- Puis sera exposée la répartition, d'un point de vue interne, des compétences entre les diverses institutions de la Polynésie française ainsi que leur mise en œuvre selon les types de normes que peuvent adopter ces institutions (chapitre 2).
- Enfin, nous préciserons comment ces compétences – et plus particulièrement celles de l'Etat – peuvent produire leurs effets dans l'ordre juridique polynésien.

En effet, pour que les normes de l'Etat soient exécutoires en Polynésie française, il y a lieu de respecter le principe de spécialité législative et la procédure de consultation des organes de la Polynésie française. C'est pourquoi ce dernier développement sera consacré à l'étude du «régime législatif» de la Polynésie française (chapitre 3).

## **CHAPITRE 1: LA REPARTITION EXTERNE DES COMPETENCES**

Par répartition externe des compétences, on entend l'ensemble des principes qui régissent la répartition des compétences entre la Polynésie française, l'Etat et les communes (section 1).

La mise en œuvre de cette répartition externe des compétences fait l'objet d'avancées considérables dans le dernier statut d'autonomie de la Polynésie française: en effet son effectivité est garantie par la mise en place de mécanismes de protection destinés à sanctionner les empiètements de compétence (section 2).

### ***Section 1 - Les Modalités de Répartition des Compétences***

La Polynésie française détient la **compétence de principe** tandis que l'Etat se contente d'une **compétence d'attribution**.

Quant au périmètre des compétences communales, celui-ci est relativement modeste.

#### ***1 La compétence de principe de la Polynésie française***

Depuis le statut de 1977, les compétences de la Polynésie française ont cessé d'être limitativement énumérées.

Désormais cette dernière détient la **compétence de droit commun** alors que l'Etat ne dispose plus que de compétences d'attribution. Dès lors, lorsqu'une matière n'est pas listée dans les compétences de l'Etat, elle relève de la compétence de la Polynésie française.

Cette répartition s'inspire des principes du fédéralisme. Formellement, l'actuel statut reprend, comme le précédent, l'affirmation du caractère résiduel de la compétence de l'Etat. Après avoir précisé que «*les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat*» (art.13 LOPF), il dispose que «*les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes*» (art. 14 LOPF).

Toutefois, il y a lieu de retrancher aux compétences de la Polynésie, celles qui sont attribuées aux communes.

#### ***2 La compétence d'attribution de l'Etat***

Depuis la loi statutaire du 12 juillet 1977, l'Etat ne détient plus la compétence de droit commun, à la différence de ce qui est prévu pour toutes les autres



collectivités publiques de la République, mais au contraire, ses attributions sont limitativement énumérées. Qualifié par le juge administratif de «*principe fondamental*», il a pour effet que «*la compétence du Territoire est la règle, celle de l'Etat l'exception*» (TA Papeete, 1985).

Si la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a pas remis en cause la possibilité de ne conférer à l'Etat qu'une compétence d'attribution (CE, avis, 9 oct. 2003, n° 369253), elle a néanmoins consacré pour la première fois l'existence d'un «*noyau dur*» de compétences qui ne peuvent être transférées aux collectivités d'outre-mer:

«Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique» (art. 73 al. 4 de la Constitution)

### 3 *Les compétences communales*

La loi statutaire dispose en son article 6:

«Les communes de la Polynésie française, collectivités territoriales de la République, s'administrent librement dans les conditions prévues par la Constitution, la présente loi organique et les dispositions législatives qui leur sont applicables.».

La répartition des compétences est donc en principe tranchée.

- En 1<sup>er</sup> lieu, les communes ne détiennent que des compétences d'attribution

En effet, alors qu'en métropole, sur le fondement de la clause générale de compétence, les collectivités territoriales peuvent, dans le respect de la réglementation supérieure, gérer des services ou activités qui présentent un intérêt local suffisant justifiant leurs interventions (exemple: réhabilitation d'un monument historique et création d'un musée) même si elles ne détiennent aucune compétence matérielle dans ce domaine, **cela n'est pas possible pour les communes polynésiennes.**

Et bien que la clause générale de compétences figure dans le code général des collectivités territoriales, applicable aux communes de la Polynésie (art. L 2121-29: «*le conseil municipal règle par ses délibérations les*

*affaires de la commune*»), elle ne produit aucun effet de droit dans cette collectivité d'outre-mer: la Polynésie française détient la compétence de principe et, dès lors, les autres collectivités territoriales - Etat et communes - ne disposent que de compétences d'attribution:

«Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française» (art. 13 al. 1er LOPF).

- En 2<sup>nd</sup> lieu, les communes ne peuvent pas intervenir dans le domaine de compétence du Pays

En effet, les compétences de la Polynésie sont expressément réservées: il s'agit donc de compétences que cette collectivité d'outre-mer détient à **titre exclusif**.

Or, on sait que le juge administratif interdit aux collectivités territoriales d'intervenir dans des domaines de compétence relevant d'autres collectivités si cette compétence est réservée expressément à ces dernières par le législateur.

- ⇒ Il en résulte que les compétences des communes sont interprétées, conformément à un principe juridique, *«restrictivement»*. Ainsi, les communes ne peuvent mettre en œuvre que les seules compétences qui leur ont été expressément attribuées par des lois.

Comme en Métropole, la détermination des compétences des communes polynésiennes est effectuée par l'intermédiaire de **lois simples**. C'est ce que rappelle le Conseil constitutionnel qui indique:

«Les compétences des communes, lesquelles ne sont pas des institutions de la Polynésie française au sens de l'article 74 de la Constitution, relèvent de la loi ordinaire en application de l'article 72 de la constitution».

(DC 2004-490 DC du 12 février 2004, préc. consid. n° 60).

Ainsi, par des lois ordinaires, **l'Etat peut faire varier les compétences communales**. D'ailleurs, dans la loi statutaire polynésienne de 2004, ces compétences ont été étendues: **transports communaux, cimetières, traitement des ordures ménagères, collecte et traitement des déchets végétaux et collecte et traitement des eaux usées** (art. 43-I LOPF).

On observe toutefois que les compétences exercées par les communes, comme celles, du reste, qui leur sont transférées, sont essentiellement des **compétences de gestion** (d'activités ou de services) et non des compétences normatives. Ces dernières, au niveau communal, se limitent à la détermination de la réglementation intérieure des services pour ce qui est nécessaire à leur fonctionnement.

Pour déterminer quelle est la collectivité publique compétente pour prendre les réglementations qui encadrent l'activité communale, il y a lieu de se reporter à la loi organique statutaire.

- Celle-ci réserve à l'Etat les «*règles relatives à l'administration communale, à l'organisation et aux compétences des communes (...)*». Dans ce domaine, la Polynésie ne saurait s'immiscer sauf à y être expressément invitée par la loi statutaire.

Or, tel est bien le cas dans deux matières. En effet, c'est la Polynésie qui:

- d'une part, fixe les règles relatives aux marchés publics et délégations de service public des communes et de leurs groupements (art. 49 LOPF);
- et d'autre part, institue les impôts et taxes spécifiques aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, y compris sur les services rendus.

Pour leur part, les communes déterminent le taux de ces impôts et taxes ainsi que les modalités de leur perception (art. 53 LOPF).

- En dehors des domaines relevant de l'Etat, c'est à la Polynésie française de poser toutes les autres règles.

Les communes sont donc assujetties à de nombreuses réglementations émises par la Polynésie française.

### ***Section 2 – Les Mécanismes de protection des compétences***

En raison du fait que les compétences exercées par les collectivités d'outre-mer le sont par délégation du législateur organique, ce dernier peut toujours reprendre les matières «*déléguées*».

Faute d'être inscrites dans la Constitution, comme c'est le cas dans les Etats fédéraux ou «*autonomiques*», ou d'avoir bénéficié d'un transfert définitif de

compétences, garanti par la Constitution, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie (art. 77, Const. 1958), les compétences des collectivités territoriales présentent un caractère précaire.

Cependant, tant que la loi organique statutaire est applicable, les diverses collectivités publiques sont tenues de respecter leur champ de compétence. Mais les compétences sont parfois imbriquées et leur mise en œuvre provoque de nombreux conflits. Ainsi par exemple, si la Polynésie française est compétente en matière de «*protection de l'emploi*» (art. 18 LOPF) et qu'elle peut donc prendre des mesures favorisant l'accès aux professions libérales au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence, il n'en demeure pas moins que les règles relatives à «*la profession d'avocat*» (art. 14-2° LOPF) relèvent de la compétence de l'Etat. En fait même, presque toutes les compétences de la Polynésie française peuvent avoir une incidence sur les compétences de l'Etat et vice-versa.

Or, l'exercice des compétences par les collectivités ne peut être assuré que si le partage de compétences est garanti. D'où l'existence de mécanismes destinés à assurer la protection des compétences respectives de l'Etat (§1) et de la Polynésie française (§2).

### *1 Les mécanismes de protection des compétences de l'Etat*

Lorsque la Polynésie française sort de son champ de compétence et empiète soit sur celui de l'Etat, soit sur celui des communes, le haut-commissaire dispose de moyens juridictionnels lui permettant de faire respecter le partage des compétences.

#### **Les recours juridictionnels**

Ces recours diffèrent en fonction du type de normes qui est entaché d'incompétences. On distingue en effet le recours juridictionnel spécifique contre la loi du pays, du recours contre les autres actes des autorités de la Polynésie française.

Dans le 1<sup>er</sup> cas, le haut-commissaire est l'une des autorités à pouvoir demander au Conseil d'Etat de déclarer que la loi du pays n'est pas conforme aux «*normes de référence*» (*supra* titre 2, chap. 1<sup>er</sup>).

Dans le 2<sup>nd</sup> cas, le représentant de l'Etat peut déférer les actes administratifs «classiques» au tribunal administratif de la Polynésie française.

Enfin, toujours en ce qui concerne la loi du pays, outre les recours par voie d'action et voie d'exception dont elle peut faire l'objet, la loi statutaire instituée à l'article 180 al. 2 une procédure de déclassement permettant au Président de la Polynésie française, au président de l'assemblée ou au ministre chargé de l'outre-mer de saisir le Conseil d'Etat aux fins d'obtenir le déclassement de cette norme lorsqu'elle est intervenue en dehors de son domaine de compétence.

Ce mécanisme pourrait permettre à l'Etat de recouvrer un domaine indûment réglementé par une loi du pays.

## *2 Les mécanismes de protection des compétences de la Polynésie française*

Un certain nombre de procédures de droit commun permettent de protéger les compétences de la Polynésie française lorsque ces dernières sont mises en cause par des normes étatiques de nature réglementaire.

### *2.1 La prévention des conflits entre l'Etat et la Polynésie française*

Le mécanisme de prévention des conflits ne peut être mis en œuvre que dans l'hypothèse où l'Etat **s'apprête** à adopter une loi ordinaire et que celle-ci méconnaît les compétences de la Polynésie telles qu'elles ont été définies par la loi organique statutaire.

Si les parlementaires polynésiens sont vigilants et que, par ailleurs, ils arrivent à convaincre 60 députés ou sénateurs, ils peuvent faire sanctionner ladite loi en la déférant au Conseil constitutionnel. Cette juridiction, en effet, censure la méconnaissance de l'article 46 de la Constitution (Cons. const., 11 août 1960, n° 60-8 DC: Rec. Cons. const., p. 25).

Il s'agit donc d'un mécanisme de prévention, incertain et aléatoire.

### *2.2 Les recours juridictionnels*

On distingue les recours contre les actes réglementaires, du recours «particulier» contre la loi parlementaire.

#### *(a) Contre les actes réglementaires: les recours de droit commun*

Dans le cas où un acte réglementaire de l'Etat (arrêté, décret ou ordonnance non ratifiée) empièterait sur les compétences de la Polynésie française, il est toujours possible:

- dans les délais du recours contentieux, de faire annuler ce texte par les juridictions administratives (CE, 24 oct. 2001, Gouvernement de la Polynésie française, Rec. CE, p. 488)
  - ou d'en demander l'abrogation, sans qu'aucun délai ne soit à respecter, sur le fondement de la jurisprudence «*Alitalia*» (CE, ass., 3 févr. 1989, Cie Alitalia: GAJA 2013) ou de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.
- (b) Contre les lois de l'Etat: la procédure de déclassement juridictionnelle des lois postérieures à loi statutaire

En principe, depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, seule une loi organique peut déterminer les compétences des collectivités d'outre-mer.

Dès lors, une loi ordinaire ne devrait plus pouvoir modifier les compétences de la Polynésie française.

Pourtant, si d'aventure un tel conflit se présentait, ce n'est pas la loi organique qui primerait mais la loi ordinaire car elle est la norme la plus récente.

Telle est la solution dégagée par le Conseil d'Etat, dans un avis rendu à la suite d'une question posée par le Président du gouvernement de la Polynésie française:

« (...) une loi promulguée et rendue applicable en Polynésie française, même comportant des dispositions contraires à la loi organique, serait applicable de plein droit et prévaudrait, jusqu'à son abrogation, sur toute disposition contraire antérieure édictée par une délibération territoriale qui n'a, dans l'état actuel du statut de la Polynésie française, qu'une valeur réglementaire (...). Une fois intervenue une loi postérieure à la loi organique fixant le statut du territoire, le territoire n'a pas le pouvoir de la modifier»

(CE, avis, 5 oct. 1999, n° 363.633).

Pour contrecarrer cette solution, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a introduit à l'article 74 de la Constitution un dispositif s'inspirant de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution qui permet à la Polynésie française de déclencher une procédure de déclassement des lois: «l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité».

C'est ainsi que l'article 12 de la loi statutaire permet à l'assemblée de la Polynésie française de modifier ou d'abroger une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut d'autonomie de la Polynésie française, après que le Conseil constitutionnel, qui statue dans un délai de 3 mois, a constaté l'empiètement sur «les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française».

Les juges de la rue Montpensier peuvent être saisis à cette fin:

- par le Président de la Polynésie française après délibération du conseil des ministres,
- par le président de l'assemblée sur délibération de celle-ci
- et par le Premier ministre, le président de l'assemblée nationale ou le président du Sénat.

Le Conseil constitutionnel a été saisi une fois par le Président de la Polynésie française aux fins d'obtenir le déclassement d'une loi du 21 février 2007 qui avait institué une mesure fiscale en Polynésie française. Mais les Sages de la rue Montpensier ont rejeté ce recours (Cons. const. n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007, *G.D.C.C.* 2007).

## ***CHAPITRE 2: LA REPARTITION INTERNE DES COMPETENCES***

La répartition des compétences entre le gouvernement et l'assemblée repose sur le même principe que celui qui préside à la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française.

La compétence de l'assemblée est la règle, celle du gouvernement et du Président de la Polynésie française, l'exception. La loi statutaire indique aussi que seule l'assemblée – et non le gouvernement – peut exercer des compétences de rang législatif.

### ***Section 1 - La Compétence de Principe de l'Assemblée de la Polynésie Française***

Après avoir défini le champ de la compétence que détient l'assemblée de la Polynésie française, nous exposerons les supports normatifs aux termes desquels s'exercent les compétences de l'assemblée, c'est-à-dire les catégories de normes.

### *1 Le champ de compétence*

De manière très classique, l'assemblée de la Polynésie française, comme tous les organes délibérants des collectivités territoriales, se voit reconnaître une compétence de principe.

Ce n'est que dans l'hypothèse où une autre institution ou autorité aurait reçu expressément compétence par la loi statutaire qu'il convient de retrancher cette matière ou ce pouvoir de la compétence de l'assemblée:

«Toutes les matières qui sont de la compétence de la Polynésie française relèvent de l'assemblée de la Polynésie française, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi organique au conseil des ministres ou au Président de la Polynésie française»

(art. 102 al. 2 LOPF).

Cependant, dans quelques matières, la loi statutaire précise expressément la compétence de l'assemblée.

Ces attributions formelles de compétences s'expliquent parfois par le fait que le législateur organique a voulu assortir leur exercice du respect de principes ou de procédures particulières ou encore de limites. Tel est le cas par exemple pour:

- le vote du budget (art. 144);
- la protection de l'emploi (art 18) et du patrimoine foncier (art. 19);
- les sanctions pénales, administratives (art 20 et 21) et les contraventions de grande voirie (art 22);
- les règles du droit de transaction (art 23);
- les règles applicables aux casinos et cercles de jeux, aux loteries, tombolas et paris (art 24);
- la création des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles (art 25-I);
- la création des sociétés d'économie mixte (art. 29);
- la création par la Polynésie française et ses établissements publics de filiales et la possibilité de participer au capital de sociétés commerciales (art. 30);



- la création d'autorités administratives indépendantes (art. 30-1);
- l'adoption d'un schéma d'aménagement général (art. 49-1);
- la détermination des règles relatives au fonctionnement de l'assemblée (règlement intérieur et autres délibérations, *supra* Titre I, chap. 2);
- la fixation des conditions de remboursement des frais de transport et de mission et le régime de protection sociale des représentants à l'assemblée (art. 126 al. 3);
- l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique, social et culturel (art. 149).

On relève aussi que l'assemblée doit intervenir pour fixer les principes de base destinés à encadrer l'intervention du gouvernement dans quelques matières (art. 91-12°, 19°, 25° et 31° *infra* section 2, §1).

**Nota bene:** Par ailleurs, de 2004 à 2007 (cf. loi organique du 27 février 2004 et loi organique du 7 décembre 2007), le statut de la Polynésie énumérait expressément les matières législatives qui ne pouvaient être mises en œuvre que par des lois du pays.

C'est ainsi que dans 17 «rubriques», l'assemblée pouvait adopter des lois du pays (cf. art. 140). Figuraient notamment dans cette liste de matière législative: le droit civil, le droit commercial, le droit du travail et le droit fiscal, pour ne citer que les domaines les plus importants. S'il était donc possible de connaître avec précision le domaine de la loi du pays (qui est un domaine d'attribution), ce n'était pas le cas pour le domaine de la délibération.

Mais depuis 2007, l'état du droit a été modifié: il en résulte qu'il n'existe pas de liste énumérative de matières législatives appartenant expressément à l'assemblée.

En définitive, s'il est possible de dresser la liste exhaustive des attributions et du champ matériel de la compétence des autres institutions, il n'en va pas de même pour déterminer la compétence de l'assemblée.

On sait cependant que le champ théorique d'intervention possible de l'assemblée correspond aux compétences qui ne relèvent pas de l'Etat par l'effet de l'article 14 de la loi statutaire ni des communes en application des articles 13 et 43 de cette même loi, et auxquelles il convient de soustraire les compétences exceptionnellement réservées à l'Exécutif.

## 2 *Les supports normatifs*

Dans le champ des compétences de l'assemblée, celle-ci peut adopter deux types de normes: des délibérations (1) et des lois du pays (2) (art. 139 LOPF).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 7 décembre 2007, la loi du pays intervient dans tous les domaines de compétence de l'assemblée dès lors que ceux-ci relèvent «*du domaine de la loi*», pris au sens de l'article 34 de la Constitution.

La délibération ne peut plus intervenir que dans le domaine réglementaire «*autonome*». Or, toute la difficulté réside dans cette identification des domaines législatif et réglementaire. De surcroît, au sein du domaine réglementaire, il convient de bien distinguer ce qui relève du domaine réglementaire dérivé et du domaine règlementaire autonome car ce ne sont pas les mêmes autorités ou organes qui peuvent mettre en œuvre ceux-ci.

### 2.1 La délibération

Après avoir précisé quel est le champ des matières dans lesquelles intervient l'assemblée, nous constaterons que la délibération peut pénétrer dans le domaine du pouvoir réglementaire dérivé.

#### (a) Le champ d'intervention de la délibération

Comme la loi du pays, dont le domaine n'est pas défini limitativement, nous avons précisé qu'il n'est pas possible de connaître de manière précise le champ d'intervention de la délibération.

Cette norme intervient dans toutes les hypothèses où l'assemblée de la Polynésie française est compétente à l'exception des matières «*relevant du domaine de la loi*».

Ce découpage reprend, pour l'essentiel, celui qui prévaut au niveau «*national*» où les dispositions constitutionnelles (art. 21, 34 et 37) confèrent:

- au Parlement, la compétence exclusive pour déterminer les principes de rang législatif
- et au Gouvernement de la République:
  - o d'une part, le *pouvoir règlementaire autonome*, c'est-à-dire celui intervenant dans les matières «non législatives»;

- et d'autre part, le *pouvoir réglementaire dérivé* de la loi (ou «subordonné» ou encore «d'exécution»). De même, les articles 89, 102 et 140 de la loi statutaire de la Polynésie introduisent cette nouvelle distribution des compétences normatives entre la loi et le règlement.

Ainsi, l'assemblée de la Polynésie française détient une compétence exclusive pour déterminer les principes de rang législatif.

Mais il existe cependant une différence majeure entre le système constitutionnel de l'Etat et le système institutionnel polynésien.

En Polynésie en effet, le *pouvoir réglementaire autonome* appartient à l'assemblée (en vertu de l'article 102 LOPF) et non pas au gouvernement (sauf dérogation expresse, art. 90 et 91 LOPF, *infra* Section 2 §1). Cet état du droit se fonde sur l'article 102 de la loi statutaire qui confie la compétence de principe à l'assemblée et il a été confirmé par divers avis du tribunal administratif de la Polynésie française.

Ainsi, seul le *pouvoir règlementaire dérivé* échappe à l'assemblée de la Polynésie et est bien confié, comme au niveau étatique, au conseil des ministres de la Polynésie. C'est ce dernier en effet qui est chargé de préciser les modalités d'application des lois du pays et d'ailleurs aussi, des délibérations. Mais nous verrons que l'assemblée peut empiéter sur ce domaine du règlement dérivé sans que cela ne constitue une illégalité (*infra*).

#### **Le champ du pouvoir règlementaire autonome**

Bien qu'il soit habituel, selon la doctrine, de préciser que le domaine du règlement autonome soit des plus restreint, on constatera que celui-ci est loin d'être résiduel. Ainsi, tout d'abord, entrent dans les matières qui «*par nature*» sont autonomes:

- la procédure civile,
- la procédure administrative non contentieuse,
- les contraventions de police et,
- l'organisation de l'administration de la Polynésie française.

Encore que pour cette dernière matière, le conseil des ministres dispose d'une large compétence puisqu'il fixe les règles relatives à la création et à l'organisation

des services, des établissements publics et des groupements d'intérêt public (art. 90-1° LOPF).

Ainsi, il apparaît que le champ du pouvoir réglementaire autonome est très étendu: «il n'est pas de matières, écrit le professeur René Chapus, qui soient intégralement législatives. Et il n'y a ainsi pas d'ensembles normatifs dans lesquels l'exercice du pouvoir réglementaire autonome serait exclu». En tout cas, contrairement à ce qu'affirmait le doyen Louis Favoreu, en Polynésie française, le règlement autonome existe bel et bien.

On relève ainsi que la mise en œuvre des compétences normatives est complexe. Alors que dans le cadre de la Constitution de 1958, l'ensemble des réglementations sont prises par le gouvernement sans qu'il soit besoin de rechercher s'il s'agit de mesures mettant en application des dispositifs législatifs ou intervenant à titre autonome, il convient, en Polynésie française, de faire le départ entre ces deux domaines.

La partie du règlement autonome doit être adoptée par l'assemblée, sous forme de délibération, tandis que celle du règlement d'application relève de l'exercice du pouvoir du conseil des ministres et est prise sous forme d'arrêté. Toutefois, nous allons constater que la loi du pays peut couvrir les domaines réglementaires, tant dérivé qu'autonome (*infra*).

On assiste donc, pour certaines matières, à un empilement des strates de normes: les lois du pays posent les règles essentielles et de principe, puis la délibération «complète» la «*législation*» pour tout ce qui touche aux dispositions non essentielles; ensuite, si cela s'avère nécessaire, l'arrêté du conseil des ministres procède à l'application de l'ensemble de ces mesures, c'est-à-dire tant celles qui sont posées par la loi du pays que celles précisées par la réglementation autonome contenue dans une délibération; et enfin, des arrêtés du président de la Polynésie française peuvent encore poser des règles de nature réglementaire si elles sont utiles à «*l'application des actes du conseil des ministres*» (art. 64 al. 4, *in fine* de la loi organique statutaire).

(b) Le degré de concrétisation des matières réglementaires

En principe, le non-respect par les organes administratifs de la répartition des compétences, telle que définie par la loi statutaire, constitue un moyen d'ordre public que le juge administratif censure au besoin d'office.

Au premier chef, le juge annule tout empiètement de compétence d'une collectivité sur l'autre. En d'autres termes, la Polynésie ne peut s'immiscer dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, et inversement, l'Etat ne doit pas méconnaître la compétence de principe dévolue à la collectivité d'outre-mer.

Mais, le juge veille aussi à ce qu'à l'intérieur de la collectivité territoriale, les institutions de la Polynésie française ne commettent pas d'empiètements de compétence.

Ainsi par exemple, le juge administratif recherche si, dans ses délibérations, l'assemblée de la Polynésie française ne reste pas «*en deçà*» de sa compétence, c'est-à-dire ne commet pas un cas «*d'incompétence négative*» (CE 7 juin 1995, M. Gervais, Rec. CE, p. 230).

Inversement, si l'assemblée intervient dans le domaine réglementaire «*autonome*» du gouvernement, qui comprend une quinzaine de matières (organisation des services, réglementation des prix, etc.), sa délibération est annulée pour non-respect de la répartition des compétences matérielles (CE 17 janvier 1994, Syndicat des importateurs négociants commerçants et détaillants, Rec. CE, p. 23).

Il n'en va autrement que lorsque la loi statutaire prévoit que dans des matières attribuées au conseil des ministres (pouvoir réglementaire autonome), celui-ci intervient «*dans les conditions et limites fixées par l'assemblée*». Dans ces quelques hypothèses, bien évidemment, l'organe délibérant est fondé à fixer le cadre de l'intervention de l'exécutif.

Cependant, le juge administratif admet que les délibérations de l'assemblée puissent aussi fixer:

les «*mesures d'application*» qui en principe sont définies par le pouvoir réglementaire dérivé appartenant au conseil des ministres de la Polynésie française: «*il est loisible à l'assemblée de la Polynésie française, lorsqu'elle intervient dans des matières qui relèvent de sa compétence, de déterminer elle-même le degré de précision souhaitable, dès lors que le pouvoir réglementaire dérivé du conseil des ministres n'est pas un pouvoir propre et ne peut être exercé que pour autant qu'il est «nécessaire»*»

(tribunal administratif de la Polynésie française, avis du 17 août 2004, n° 4-2004).

Il n'existe qu'une limite en la matière:

«l'assemblée territoriale ne peut prendre elle-même les mesures individuelles nécessaires à l'application de ses réglementations, sauf à méconnaître la répartition des compétences instituée par»

la loi statutaire (TA Papeete avis n° 93-02 du 24 mars 1993).

En effet, la loi statutaire confie au seul Président de la Polynésie française le soin de prendre les décisions individuelles.

Enfin, en ce qui concerne l'étendue du pouvoir réglementaire dérivé, le juge administratif a toujours indiqué que le gouvernement de la Polynésie française ne peut prendre que les «*mesures réglementaires de détail*» nécessaires à l'exécution des délibérations de l'assemblée (TA Papeete, 14 février 1989, Haut-commissaire de la République c/ territoire de la Polynésie française, req. n° 1210; TA Polynésie française avis n° 4-2004 du 17 août 2004: «*Le pouvoir réglementaire dérivé reconnu au conseil des ministres ne lui permet que de définir les dispositions de détail, nécessaires à la mise en œuvre des actes prévus à l'article 140 dénommés loi du pays ou des délibérations de l'assemblée*»).

## 2.2 La loi du pays

«*Acte*» nouveau dans le paysage normatif polynésien, la loi du pays peut être appréhendée à 3 points de vue:

- tout d'abord, l'étendue de son champ législatif (1),
- ensuite comment s'opère son partage entre le domaine législatif et le domaine réglementaire (2)
- et enfin, sa nature juridique (3).

### (a) Les matières législatives

L'article 74 alinéa 8 de la Constitution précise que les lois du pays interviennent au titre des compétences qu'exerce la collectivité d'outre-mer «*dans le domaine de la loi*» (*i.e.* dans le domaine de l'article 34 de la Constitution). Ce domaine «*législatif*», où l'assemblée de la Polynésie française intervient par des lois du pays, a tout d'abord été défini de manière limitative puisque l'article 140 de la loi organique statutaire disposait que ces actes interviennent dans 17 matières.

Mais la loi organique du 7 décembre 2007 a profondément modifié cet article. Désormais l'article 140 dispose que:

«Les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés "lois du pays", sur lesquels le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, **relevant du domaine de la loi**, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'État dans les conditions prévues aux articles 31 à 36.»

Toutefois, certains articles de la loi statutaire précisent expressément que la mise en œuvre de certaines situations nécessite l'adoption de lois du pays; il s'agit des cas suivants:

- les conditions d'application de l'article 18 relatif à la protection de l'emploi local;
- les modalités d'application de l'article 19 relatif à la procédure de déclaration des transferts entre vifs des propriétés foncières et à l'exercice du droit de préemption;
- la création d'une autorité administrative indépendante et la définition de ses garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité (art. 30-1);
- les actes intervenant dans le champ d'application de l'article 31 lorsqu'ils interviennent dans le domaine de la loi;
- les conditions d'intervention des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale dans les matières suivantes (art. 43):
  1. Aides et interventions économiques;
  2. Aide sociale;
  3. Urbanisme;
  4. Culture et patrimoine local;
- les conditions dans lesquelles les communes peuvent bénéficier du concours financier de la Polynésie française (art. 54);
- les conditions dans lesquelles la Polynésie française, les communes ou leurs groupements peuvent se voir confier la réalisation d'équipements

collectifs ou la gestion de services publics au nom et pour le compte d'une autre personne publique (art. 55);

- les conditions et critères d'attribution de certaines aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales (art. 144);
- Les garanties accordées aux membres du conseil économique, social et culturel en ce qui concerne les autorisations d'absence et le crédit d'heures (art. 149).

Il résulte de ces nouvelles dispositions que **seule la loi du pays peut intervenir**:

- ⇒ dans tous les domaines de compétence de la Polynésie française;
- ⇒ auxquels il convient d'ajouter ceux de l'Etat dans lesquels la participation de la Polynésie est possible;
- ⇒ y compris ceux recouvrant le domaine du règlement autonome relevant de la compétence du conseil des ministres (cf. art. 90 «*Sous réserve du domaine des (...) lois du pays, le conseil des ministres fixe les règles applicables aux matières suivantes*»),
- ⇒ et dès lors qu'il y a lieu de déterminer des règles de «rang législatif».

Toute la difficulté est de parvenir à sérier ce «rang législatif».

La doctrine considère que la loi doit se limiter aux seules mesures qui «*mettent en cause*» - ou encore qui ont un «*caractère déterminant*» - une règle ou un principe d'une matière législative. En effet, lorsqu'il s'agit de la «*mise en œuvre*» de la matière, ce sera le règlement d'application qui précisera ces mesures.

Comme les délibérations (*supra* 2.2-a), les lois du pays peuvent être censurées pour «*incompétence négative*».

(b) Le degré de concrétisation des matières législatives

Il s'agit là de questions récurrentes et fondamentales:

- quelle est l'étendue du domaine de la loi ?
- où s'arrête le domaine législatif ?
- et où commence le domaine réglementaire d'application de la loi ?



Mais ne pourrait-on pas envisager, comme pour la délibération, que la loi du pays puisse aussi déterminer ses règles secondaires d'application?

En précisant, dans l'arrêt «*commune de Papara*» (CE sect. 1<sup>er</sup> février 20006, Commune de Papara, M. Bruno SANDRAS):

«qu'il n'y a pas lieu (...), sur demande ou d'office, de censurer les empiètements de la «loi du pays» sur le domaine réglementaire réservé par la loi organique au conseil des ministres de la Polynésie française»,

le Conseil d'Etat indique qu'il intègre dans sa jurisprudence la décision constitutionnelle «*blocage des prix et des revenus*» (Cons. const. n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *G.D.C.C.*), aux termes de laquelle, le Conseil constitutionnel **ne censure plus les débordements de la loi sur le pouvoir réglementaire dérivé ou autonome.**

⇒ Ainsi, la loi du pays fixe les principes de rang législatif mais elle peut aussi pénétrer dans un champ matériellement réglementaire.

Si cette solution avait déjà été consacrée, vu l'absence de censure du tribunal administratif de la délibération de l'assemblée qui précisait, au lieu et place du conseil des ministres polynésien, les mesures de «*mise en œuvre*» nécessaires à son application, on doit convenir que l'arrêt «*commune de Papara*» modifie sérieusement l'état du droit relatif aux rapports existants entre la «loi du pays» et l'acte pris par le conseil des ministres.

En effet:

- ⇒ en 1<sup>er</sup> lieu, il apparaît que la loi du pays peut intervenir sur tous les champs réglementaires («*dérivé*» et «*autonome*»);
- ⇒ en 2<sup>nd</sup> lieu, dans l'hypothèse où la loi du pays intervient dans le domaine réglementaire du conseil des ministres, le régime juridique spécifique à la norme «*législative*» et qui lui confère une sécurité juridique accrue, est étendu aux mesures «*réglementaires*».

Alors qu'en principe ces dernières relèvent du régime juridique de droit commun applicable à toutes les normes de nature administrative et qu'ainsi elles sont contestables devant la juridiction administrative de premier degré, tel n'est plus le cas, si elles sont incluses dans la loi du pays.

Bien sûr, la situation ne demeure pas pour autant figée. Il reste la possibilité à certaines autorités (le Président de la Polynésie française, le président de l'assemblée ou le ministre chargée de l'outre-mer), après que la loi du pays a été promulguée, de demander au Conseil d'Etat de la «*déclasser*».

Si la Haute Assemblée déclare que les dispositions litigieuses ne relèvent pas du domaine de la loi du pays, celles-ci pourront être modifiées par les autorités normalement compétentes (art. 180 de la loi statutaire).

(c) La nature juridique de la loi du pays

Malgré la terminologie employée, la loi du pays demeure un acte de nature administrative. Telle est d'ailleurs l'opinion du Conseil constitutionnel: dans deux considérants (n° 75 et 90), celui-ci précise que les lois du pays ont le caractère d'acte administratif (Cons. const. 12 février 2004). Il y a donc une grande différence entre les lois du pays polynésiennes et les lois du pays néo-calédoniennes: seules ces dernières ont une valeur législative.

Ce constat est peu discutable:

1. les institutions des collectivités territoriales (telles que la Polynésie française) sont de nature administrative et partant, leurs actes sont de cette nature, y compris les lois du pays;
2. par ailleurs, ce n'est pas le juge de la loi (*i.e.* le Conseil constitutionnel) qui connaît de leur contentieux;
3. et enfin, comme tous les actes administratifs, les lois du pays sont soumises aux principes généraux du droit. Néanmoins, si un intérêt général le justifie, la loi du pays peut s'appliquer aux contrats en cours, ce que ne pourrait faire une «simple délibération».

Cet état du droit permet au professeur Luchaire de conclure que «la loi du pays est donc plus qu'un décret» (Le statut constitutionnel de la Polynésie française, *Economica* 2005, p. 33).

De même, dans une étude consacrée aux lois du pays, deux membres du Conseil d'Etat affirment que ces normes sont «*un peu plus que des actes administratifs ordinaires (...): comme la chauve-souris, elles ont une double nature*» (Julien Boucher et Béatrice Bourgeois-Machureau, «*Deux ans de contentieux des «lois du pays» de la Polynésie française devant le Conseil d'Etat*», *AJDA* 2007, p. 2366).

Toutefois, même si la loi du pays ne reste qu'un «*règlement*», il n'est pas un règlement ordinaire.

**Nota bene:** D'ailleurs, les rapporteurs publics au Conseil d'Etat, lorsqu'ils concluent sur des «affaires» où est critiquée la légalité des lois du pays, qualifient l'assemblée de la Polynésie française de «**législateur**».

Cette différence ne s'apprécie pas en termes de «*hiérarchie*» des normes: la loi du pays n'est pas supérieure au décret et vice-versa.

Prévaut en la matière – puisqu'il s'agit de règles de même nature- le principe de compétence. Néanmoins, une loi du pays prise en dehors de son domaine (par exemple, si elle empiète sur un domaine d'Etat qui doit faire l'objet d'un décret), prévaut sur le décret tant qu'elle n'a pas été «*déclassée*» (art. 180 LOPF).

⇒ Ce sont ces éléments de son régime juridique spécifique (ce que l'article 74 de la Constitution qualifie de «*contrôle juridictionnel spécifique*») qui lui confèrent une certaine priorité sur les autres normes réglementaires et une sécurité juridique accrue.

Plus précisément, voici les critères qui permettent d'identifier la loi du pays:

- **Le critère organique:** est de peu d'intérêt; les lois du pays sont des actes pris par l'assemblée, or les délibérations aussi sont prises par cet organe et par ailleurs, les lois du pays peuvent aussi être adoptées par la voie du référendum.
- **Le critère matériel:** comme en métropole, est très secondaire: il n'existe pas de liste de matières par «*nature*» législative. En effet, la loi du pays intervient – et elle seule le peut depuis la révision statutaire du 7 décembre 2007 - dans tous les domaines de compétence de la Polynésie française dès lors que ceux-ci relèvent «*du domaine de la loi*». En principe, lorsque c'est le cas, la loi du pays fixe les principes de rang législatif. Mais cette norme peut aller «au-delà» de ces principes et pénétrer le domaine par nature réglementaire.

Ce sont donc les éléments formels qui permettent de mieux circonscrire la notion de loi du pays:

- la loi du pays est adoptée au terme d'une procédure spécifique (*i.e.* qui se distingue de la procédure délibérante ordinaire): consultation obligatoire parfois du Conseil économique, social et culturel, délai de réflexion

laissée aux représentants de l'assemblée (12 jours), vote qualifiée et scrutin public;

- son régime juridique est lui aussi spécifique: pour entrer en vigueur elle doit être promulguée et en revanche sa transmission au haut-commissaire ne lui confère aucun caractère exécutoire (contrairement aux autres délibérations);
- enfin, son régime contentieux est original: seul le Conseil d'Etat peut connaître de ces normes, tant par voie d'action que d'exception ainsi que dans le cadre de la procédure de déclassement et par ailleurs elles sont soumises à des normes de référence originales (en ce sens que les lois ordinaires ne font pas partie de ce bloc de légalité). En définitive, on peut affirmer que la sécurité juridique de cette norme est renforcée par rapport aux autres actes administratifs.

En conclusion, on peut proposer la définition suivante de la loi du pays polynésienne:

La loi du pays polynésienne est un acte réglementaire adopté:

soit par l'assemblée (organe délibérant),

soit par la voie du référendum local (la population de la collectivité d'outre-mer).

Elle intervient dans les matières relevant du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution, au terme d'une procédure délibérante particulière qui se clôt par un acte de promulgation.

Par ailleurs, cette norme est soumise à un contrôle juridictionnel dont la spécificité réside dans le fait que:

d'une part, seul le Conseil d'Etat peut connaître de son contentieux:

tant par voie d'action

que par voie d'exception

ou encore dans le cadre de la procédure du déclassement (lorsqu'elle est intervenue en dehors du domaine législatif, la loi du pays perd ce caractère),

- et que d'autre part, elle est soumise à un bloc de légalité plus restreint que celui applicable aux autres actes administratifs édictés par les institutions de la collectivité.

## ***Section 2 - La Compétence d'attribution du Gouvernement***

Le gouvernement de la Polynésie française détient, à l'instar du gouvernement de la République, deux types de pouvoir réglementaire:

- d'une part, un pouvoir réglementaire autonome (§1);
- d'autre part, un pouvoir réglementaire dérivé ou subordonné (des lois du pays ou des délibérations) (§2).

### ***1 Le pouvoir réglementaire autonome***

Les compétences de la Polynésie française sont réparties entre l'organe délibérant et l'organe exécutif: l'assemblée dispose de la compétence de droit commun (*supra* art. 102 de la loi statutaire) et l'Exécutif détient la compétence d'attribution.

Cette compétence d'attribution qui confère un pouvoir réglementaire «*autonome*» au gouvernement est énumérée principalement à l'article 90, et à l'article 91-1°, 2°, 4°, 15°, 16°, 17°, 26°.

De plus, c'est au gouvernement de préciser les conditions de remboursement des frais de transport et de mission du Président et des ministres, ainsi que les frais de représentation et le régime de protection sociale (art. 87 LOPF).

Enfin, on doit signaler un partage original de compétences, établi par la loi statutaire entre l'assemblée et le conseil des ministres. Ce partage confie à l'assemblée la fixation des principes de bases (ou des «*limites*») et dans ce cadre, le gouvernement prend les décisions d'exécution. Ainsi tel est le cas pour:

- les servitudes administratives (art 91, 12°);
- les intérêts patrimoniaux et domaniaux (art 91, 19°);
- les transactions sur les litiges: on sait que la réglementation du droit de transaction est une compétence de l'assemblée (art. 23) mais les décisions en la matière sont prises par le gouvernement (art. 91, 25°);
- l'attribution d'aides financières ou l'octroi de garanties d'emprunt aux personnes morales (art. 91, 31°).

Certes, il semblerait plus juste de classer l'exercice de cette compétence dans le domaine du pouvoir réglementaire dérivé puisque le gouvernement ne prend pas des réglementations mais le plus souvent des décisions (individuelles ou d'espèce) et que, par ailleurs, son intervention doit respecter «*les conditions et limites fixées par l'assemblée de la Polynésie française*» (cf. art. 90, 12° & 19°) ou «*les conditions et critères définis par l'assemblée*» (art. 91, 31°) ou encore la réglementation édictée par l'organe délibérant (art. 23: droit de transaction). Cependant, le juge administratif a estimé que l'exercice par le conseil des ministres, de ces compétences, n'était pas subordonné à la définition préalable par l'assemblée des principes de base (CE 20 mai 1998, M. Hopu et autres, req. n° 165232).

## 2 *Le pouvoir réglementaire dérivé*

Le pouvoir réglementaire dérivé (ou subordonné) est ainsi qualifié du fait que le règlement adopté par le gouvernement est subordonné à la loi du pays ou à la délibération. L'acte du gouvernement ne peut s'exercer qu'en exécution de ces normes. Dès lors, ce règlement ne peut ni contredire la loi du pays ou la délibération ni y déroger.

### 2.1 *Le fondement du pouvoir réglementaire dérivé*

La loi statutaire du 27 février 2004 – comme les précédentes – précise que le conseil des ministres – et lui seul – prend les règlements nécessaires à la mise en œuvre des lois du pays et des délibérations de l'assemblée (cf. art. 89 al. 3 LOPF). C'est pourquoi le juge administratif considère que, pour l'exécution des lois du pays ou des délibérations, il est indifférent que ces normes aient ou non prévu que des règlements d'application soient pris.

En effet, dès lors que le gouvernement est tenu d'assurer l'application des lois du pays et des délibérations, il n'est pas nécessaire que celles-ci invitent expressément l'organe exécutif à prendre ces mesures. Spontanément, donc, le gouvernement peut mettre en œuvre son pouvoir réglementaire dérivé.

D'ailleurs, le gouvernement ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. Il a en effet l'obligation d'agir, c'est-à-dire de prendre les actes nécessaires à la mise en œuvre effective de la loi du pays et de la délibération.

## 2.2 L'étendue du pouvoir réglementaire dérivé

Cette «étendue» du champ du pouvoir réglementaire dérivé peut être réduite à néant en vertu de la seule volonté de la norme à mettre en œuvre. En effet, nous avons vu que tant les lois du pays que les délibérations peuvent descendre dans le détail et poser les règles qui relèvent, en principe, du pouvoir d'exécution de l'acte.

Lorsqu'il s'agit de lois du pays, le pouvoir réglementaire dérivé est identique à celui dont dispose le Premier ministre et est ainsi fort large. En effet, dans bien des matières, le législateur ne fixe que les principes, laissant au pouvoir réglementaire le soin de prévoir toutes les autres règles nécessaires à la mise en application de la loi. Tel est tout particulièrement le cas en matière d'aide économique ou de sécurité sociale. Dans ces hypothèses, le pouvoir réglementaire dispose du pouvoir de déterminer les conditions d'octroi des régimes d'aides. Ce faisant, le pouvoir réglementaire dérivé «ajoute» de nouvelles dispositions, ce qui ne semble pas possible lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une délibération.

Ainsi, le pouvoir réglementaire dérivé ne peut que «mettre en œuvre» les règles adoptées par l'organe délibérant. Mais le conseil des ministres n'est plus obligé de poser toutes les règles de détail: depuis l'entrée en vigueur de la loi organique statutaire du 27 février 2004, le Président de la Polynésie française (art 64 al. 4) détient le pouvoir réglementaire d'application des actes du conseil des ministres (que ces actes interviennent dans le domaine du règlement autonome ou dans celui du règlement dérivé de la loi du pays ou de la délibération). Ce sera donc à cette autorité (ou au ministre délégué) de prendre les mesures de détail, pour autant que le gouvernement n'ait pas arrêté celles-ci.

### **CHAPITRE 3: LE REGIME LEGISLATIF DE LA POLYNESIE FRANCAISE**

L'étude des institutions locales métropolitaines ne requiert aucun développement particulier sur le «régime législatif»: les lois et règlements s'appliquent de «plein droit» sur l'ensemble du territoire des départements.

En revanche, les collectivités d'outre-mer disposent d'une "organisation particulière". Il en résulte que le "Droit" qui leur est applicable est différent, pour une partie, de celui qui régit la Métropole.

Ce "particularisme" des collectivités d'outre-mer est justifié par le fait que ces entités peuvent se prévaloir de leurs "intérêts propres" (cf. art. 74 C de la

Constitution française). C'est pourquoi, chaque collectivité d'outre-mer dispose d'un ordre juridique particulier, regroupant les normes adaptées à ses besoins.

Cette différence est perceptible à tous les niveaux de la hiérarchie des normes. En effet, si le bloc de constitutionnalité s'applique sur l'ensemble du territoire de la République, il s'avère que dans les collectivités d'outre-mer, certaines dispositions de la Constitution sont agencées différemment et donc produisent des effets de droits qui ne sont pas identiques à ceux qui prévalent en métropole (dérogation aux articles 34 et 37 de la Constitution; préférence territoriale en matière d'emploi et de protection de la propriété foncière).

De même, les conventions internationales qui n'ont pas vocation à produire des effets dans les collectivités d'outre-mer ne sont pas étendues dans ces territoires et certaines lois organiques ne les régissent pas et n'y sont donc pas applicables.

Mais c'est surtout au niveau des lois et des décrets que les différences entre la métropole et la Polynésie française sont les plus perceptibles.

- En effet, en vertu du "*principe de spécialité législative*", les lois et les réglementations nationales **ne sont pas applicables de plein droit** en Polynésie française **à l'exception de quelques catégories de normes**. Cette présomption d'inapplicabilité tombe si certaines formalités sont accomplies (section 1).
- Une seconde particularité, propre au régime législatif des collectivités d'outre-mer, oblige l'Etat à consulter les institutions de ces collectivités lorsqu'il souhaite introduire certaines normes dans ces territoires. En effet, si les textes touchent à "*l'organisation particulière*" de la collectivité, l'assemblée de la Polynésie française ou le conseil des ministres (selon qu'il s'agisse respectivement de lois ou de règlements) doit être consultés. Par ce biais, les collectivités d'outre-mer participent à la fonction législative et à la fonction réglementaire nationale (section 2).

### ***Section 1 – Le Principe de Spécialité Législative***

Il résulte du principe de spécialité législative que les textes métropolitains ne sont applicables en Polynésie française que s'ils comportent une mention spéciale d'applicabilité. Cependant, ce principe souffre quelques exceptions.



### 1 *Le principe: la mention expresse d'application*

En vertu du principe de spécialité législative (qui existait déjà sous l'ancien régime et qui fait toujours partie du droit positif), les normes législatives et réglementaires édictées par l'Etat ne sont pas applicables de plein droit en Polynésie française – à l'exception de quelques catégories de normes (*infra* §2) -, comme elles le sont en Métropole et dans les départements d'outre-mer (sous réserve d'adaptation).

Cette **présomption d'inapplicabilité** qui frappe les textes nationaux a toujours été justifiée par le fait que les collectivités ultramarines se trouvent dans une situation particulière par rapport à la Métropole et que, partant, des règles distinctes tenant compte de la différence des milieux géographiques, économiques, sociaux et culturels doivent normalement être établies, en fonction des données propres à chacune d'entre elles.

- ⇒ Les lois et règlements n'entrent en vigueur en Polynésie française que si l'auteur de l'acte (Parlement ou Gouvernement) a manifesté cette intention. Celle-ci se vérifie par une **mention expresse d'applicabilité** figurant dans la norme qui permet son extension à la collectivité d'outre-mer:

«Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin»

(art. 7, al. 1<sup>er</sup> LOPF).

Dès lors, si un texte est introduit en Polynésie française sans pour autant comprendre de mention expresse d'applicabilité, le juge le déclare inapplicable.

- ⇒ La mention d'applicabilité est nécessaire même pour les décrets d'application d'une loi étendue. Sans cette mention, ces textes ne sont pas applicables dans la collectivité d'outre-mer.

Il existe cependant deux exceptions:

**1<sup>er</sup> cas:** si un texte est appelé à régir nécessairement, «à raison même de son objet», une ou plusieurs collectivités d'outre-mer (exemple: les lois définissant le statut des collectivités d'outre-mer), il n'est pas nécessaire d'inclure une telle mention expresse d'applicabilité (TA Papeete, 20 déc. 2001, n° 1-26 et 1-325, Territoire de la Polynésie française c/ Etat).

**2<sup>nd</sup> cas:** une loi qui procède à la ratification d'une ordonnance applicable en Polynésie française confère une valeur législative à cette dernière même si cette loi n'a pas été rendue applicable dans cette collectivité (CE, 17 mai 2002, n° 232359, 233434, 233436, Hoffer et autres, Rec. CE., tables p. 819).

⇒ La mention d'applicabilité figure le plus souvent dans le texte d'origine mais elle peut résulter d'un acte ultérieur.

Ainsi par exemple, une loi peut contenir des dispositions ayant pour objet d'étendre outre-mer un ou plusieurs textes législatifs antérieurs (la même solution est applicable aux règlements). Ces extensions peuvent aussi être effectuées par voie d'ordonnance.

⇒ Par ailleurs, lorsqu'un texte (loi ou règlement) déjà applicable dans les collectivités d'outre-mer est modifié, cette modification ne s'applique outre-mer que s'il comporte une mention expresse d'applicabilité.

⇒ Enfin, lorsqu'un texte étendu (acte support) se réfère, pour son application, à des dispositions d'un autre texte (acte subséquent) qui, lui, n'a pas été étendu en Polynésie française, ces dispositions ne peuvent produire d'effet dans cette collectivité.

En effet, la jurisprudence récente refuse ce type d'extension implicite (CE, 1<sup>re</sup> et 4<sup>e</sup> ss-sect. 29 juill. 1998, n° 190328, Territoire de la Polynésie française, Rec. CE., tables, p. 1045).

## 2 *L'exception: les textes applicables de plein droit*

Le champ d'application du principe de spécialité législative est défini de manière négative en ce sens que la présomption d'inapplicabilité des lois et règlements concerne tous les textes, à l'exception de certaines catégories de textes qu'il convient à présent d'exposer.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française, en février 2004, les exceptions n'étaient pas énumérées sous forme de liste précise. En effet, c'est la jurisprudence, au cas par cas, qui est venue préciser les limites du principe de spécialité législative, si bien que des incertitudes existaient encore sur l'applicabilité ou la non-applicabilité de tel ou tel texte.

Or, une tendance à l'extension de la catégorie des textes instituant des statuts commençait à émerger.

Pour mettre un terme à cette évolution, la loi organique statutaire a pris soin de «lister» les catégories de textes applicables de plein droit.

Cependant, par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a considéré que cette liste n'était pas exhaustive et cette réserve a été inscrite dans le statut de la Polynésie française à l'occasion de l'adoption de la loi organique du 7 décembre 2007.

### 2.1 Liste des catégories de textes applicables de plein droit

Le principe de spécialité législative comporte des exceptions: il est des actes qui sont nécessairement destinés à régir le territoire de l'Etat dans son ensemble.

Ces exceptions sont justifiées par l'idée suivante: il est normal que des règles soient applicables de plein droit sur tout le territoire national parce qu'il faut qu'existe un ordre juridique commun minimal.

Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, la liste des catégories de textes applicables de plein droit – encore appelée improprement: «*lois de souveraineté*» - était déterminée par la jurisprudence et rappelée par des circulaires (circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988, JO 24 avril 1988, p. 5454; circulaire du premier ministre du 15 juin 1990; JO 31 juillet 1990, p. 1244).

Il en résultait une relative imprécision quant à l'application du droit outre-mer, facteur d'insécurité juridique.

Pour remédier à cette situation, depuis 2004, la loi organique statutaire relative à la Polynésie française précise désormais les catégories de textes applicables de plein droit (article 7 LOPF). Cette liste de textes applicables a été légèrement étendue par la loi organique du 7 décembre 2007.

Ainsi

«sont applicables de plein droit en Polynésie française, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives:

- 1° A la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute

- juridiction nationale souveraine, ainsi que de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté;
- 2° A la défense nationale;
  - 3° Au domaine public de l'Etat;
  - 4° A la nationalité, à l'état et la capacité des personnes;
  - 5° Aux statuts des agents publics de l'Etat;
  - 6° À la procédure administrative contentieuse;
  - 7° Aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'État et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics;
  - 8° À la lutte contre la circulation illicite et au blanchiment des capitaux, à la lutte contre le financement du terrorisme, aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière, au régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, aux intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives.

Sont également applicables de plein droit en Polynésie française les lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication ainsi que toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République

(art. 7, al. 2 et s. LOPF).

**Nota bene:** Font aussi partie des normes applicables de plein droit «les dispositions réglementaires qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur». Cette nouvelle catégorie de textes applicables de plein droit (qui a été introduite à l'article 8-III de la loi

organique statutaire par l'article 16-III de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) résulte de la réforme introduite par l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative au régime de publication et d'entrée en vigueur des lois et règlements.

Par ailleurs, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République sont applicables dans les collectivités d'outre-mer, alors même que les lois métropolitaines qui leur ont servi de support n'ont pas fait l'objet d'une extension à ces collectivités. Tel est par exemple le cas pour le principe de la liberté de l'enseignement supérieur découlant de la loi du 12 juillet 1875 qui est applicable en Polynésie française bien que cette loi n'ait jamais été étendue dans cette collectivité d'outre-mer (CE, avis, 3 juill.1997, n° 359879).

De même, il a toujours été admis en jurisprudence que le principe de spécialité législative ne fait pas obstacle à l'application, dans les collectivités d'outre-mer, des principes généraux du droit dégagés par le juge administratif.

## 2.2 Le caractère non exhaustif de cette liste

La liste des catégories de textes applicables de plein droit figurant à l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* a été considérée comme incomplète par le Conseil constitutionnel.

Celui-ci, par une réserve d'interprétation, a dit pour droit qu'il convient d'ajouter à cette liste, les textes

«qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République»

(Cons. const., 12 févr. 2004, 2004-490 DC: JO 2 mars 2004, p. 4220).

Cette réserve d'interprétation, qui a été inscrite dans le statut de la Polynésie française par la loi organique du 7 décembre 2007, réintroduit donc une «dose» d'insécurité juridique dans un domaine où pourtant, le législateur, à l'origine, avait entendu clarifier l'état du droit.

## ***Section 2 – La Consultation des Institutions de la Polynésie Française***

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, les assemblées locales sont obligatoirement consultées sur des projets ou propositions

de lois qui touchent à leur «*organisation particulière*». La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a étendu cette obligation aux projets de texte réglementaire que l'Etat souhaite introduire dans l'ordre juridique polynésien.

A ces consultations d'origine constitutionnelle peuvent s'en ajouter d'autres qui résultent soit des lois organiques statutaires, soit des lois ordinaires et qui concernent non plus seulement l'assemblée de la Polynésie française, mais également le conseil des ministres.

Les avis formulés permettent donc aux institutions des collectivités d'outre-mer d'informer l'Etat sur la nécessité ou l'inopportunité d'introduire telle ou telle norme, ou encore d'éviter que des illégalités ne soient commises si par exemple le texte que l'Etat souhaite rendre applicable empiète sur des compétences appartenant à ces collectivités.

Après avoir exposé le principe de la consultation puis précisé son champ d'application et les institutions à consulter, et dans quelles hypothèses elles peuvent ou doivent l'être, on s'intéressera aux modalités à respecter dans le cadre de ces procédures consultatives.

### *1 Le principe de la consultation*

La 2<sup>nde</sup> particularité du régime législatif des collectivités d'outre-mer oblige l'Etat à consulter leurs institutions lorsque les autorités nationales souhaitent introduire certaines normes dans ces collectivités.

Plusieurs dispositions constitutionnelles organisent ces consultations. Ainsi le statut des collectivités d'outre-mer ne peut être adopté qu'après que l'assemblée délibérante ait donné son avis (art. 74, al. 2).

En outre, ce statut – qui est défini par une loi de nature organique - doit fixer «les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence»

(art. 74, al. 6).

Par ailleurs:

«les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités d'outre-mer» [c'est-à-dire, celles qui ne touchent pas au «statut»] «sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante»

(art. 74 al. 12).

Enfin, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution doivent être soumises, préalablement à leur adoption, à l'avis des assemblées délibérantes intéressées.

Toutefois, s'il s'agit de consultations obligatoires, les avis rendus par les institutions de la Polynésie française ne sont pas des «avis conformes», en ce sens que les autorités de l'Etat peuvent ne pas les suivre.

Quant à la sanction que peuvent prononcer les juridictions, il y a lieu de faire une distinction selon le type de norme en cause.

- **En ce qui concerne les lois:** le Conseil constitutionnel censure le défaut de consultation de l'institution de la collectivité d'outre-mer chargée de donner son avis car il doit se prononcer:

«sur la régularité de la procédure législative au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé»

(Cons. const., 17 juill. 2003, n° 2003-474 DC: Rec. Cons. const., p.389).

- Les juridictions administratives censurent aussi le défaut de consultation de l'institution de la collectivité d'outre-mer chargée de donner son avis **lorsque des normes réglementaires lui sont déférées** (CE 25 sept. 1995, Territoire de la Polynésie française, n° 155577).

## 2 *Le champ d'application de la consultation*

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 74 n'imposait la consultation des territoires d'outre-mer que pour certaines catégories de lois. Toutefois, les lois organiques statutaires prévoyaient que ces collectivités soient consultées sur certains projets d'actes réglementaires émanant du Gouvernement de la République. Depuis lors, les articles 74 et 74-1 de la Constitution imposent la consultation des collectivités d'outre-mer sur différents types de normes.

Cependant, si tous les projets ou propositions de lois statutaires – qui depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 sont obligatoirement de nature organique - sont toujours soumis à l'avis des institutions des collectivités d'outre-

mer concernées, il n'en va pas de même pour les autres projets ou propositions de lois ou projets de normes de nature réglementaire.

Ce ne sont donc pas tous les textes, qu'ils s'agissent de ceux applicables de plein droit ou de ceux qui sont étendus aux collectivités d'outre-mer (c'est-à-dire ceux qui comportent une mention expresse d'applicabilité), qui doivent faire l'objet d'une consultation des institutions.

En effet, pour ces derniers, la consultation ne s'impose que si ces textes – quelle que soit la matière - *«introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française»* (art. 9 et 10 LOPF). Il s'agit là d'un *critère réducteur* qui a été repris d'une décision du Conseil constitutionnel (Cons. const., 7 juill. 1994, n° 94-342 DC: Rec. Cons. const., p. 92).

Ainsi, lorsqu'un projet ou une proposition de norme ne comporte aucune mesure d'adaptation à la Polynésie française – c'est-à-dire: aucune mesure qui touche à son *«organisation particulière»* -, il n'y a pas lieu de consulter les institutions de cette collectivité.

Toutefois, s'agissant des ordonnances édictées sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, elles doivent toujours, avant d'être étendues aux collectivités d'outre-mer, être précédées de la consultation de leurs institutions quand bien même ces normes ne comprendraient pas de mesures d'adaptation à ces collectivités.

Enfin, il convient de souligner que si en principe les lois et règlements applicables de plein droit n'ont pas à faire l'objet d'une consultation (Cons. const., 30 juill. 2003, n° 2003-478 DC: Rec. Cons. const., p.406), il n'en va plus de même lorsque ces normes contiennent des dispositions particulières à la Polynésie française. Cette hypothèse est envisagée dans le cadre de la loi organique statutaire: les lois et règlements applicables de plein droit peuvent comprendre des dispositions les adaptant à son organisation particulière (art. 7, LOPF).

### 3 *Les institutions à consulter*

Il y a lieu en la matière de distinguer selon qu'il s'agit de consulter l'organe délibérant ou l'organe exécutif.



### 3.1 L'assemblée de la Polynésie française

Les lois organiques statutaires sont adoptées et modifiées après consultation des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer et, par ailleurs, seules les assemblées plénières (et non les commissions permanentes) peuvent donner leur avis.

Cependant, les consultations concernant les projets ou propositions de lois – autres que celles définissant le statut - peuvent être confiées à la commission permanente (art. 9 al. 6 LOPF).

Les autres dispositions particulières à la Polynésie française doivent faire l'objet d'une consultation de «*ses institutions*», étant précisé toutefois, à l'article 74 *in fine* de la Constitution, que, lorsqu'il s'agit de normes de **rang législatif**, la seule institution qui puisse émettre un avis est **l'assemblée délibérante**.

De même, s'agissant des ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, celles-ci doivent être soumises à l'avis de l'assemblée délibérante lorsqu'elles concernent la Polynésie française. Par souci de cohérence, le statut de la Polynésie française a prévu que les ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution seraient soumises à la consultation de l'assemblée délibérante.

### 3.2 Le gouvernement de la Polynésie française

Seules les dispositions de nature législative et les ordonnances prises sur le fondement des articles 38 et 74-1 de la Constitution doivent obligatoirement être soumises à l'avis de l'assemblée délibérante.

S'agissant des textes de nature réglementaire qui touchent à l'organisation particulière de la Polynésie française, il appartient à la loi organique lorsqu'elle définit le statut de cette collectivité d'outre-mer de préciser quelle sera l'institution compétente qui sera consultée sur ces normes.

Il s'avère que l'article 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 a précisé que ce serait l'organe exécutif – hormis deux exceptions (*supra*) - qui serait consulté sur les dispositions de nature réglementaire.

## 4 *Les modalités de la consultation*

Ces modalités sont définies par la loi organique statutaire lorsqu'il s'agit de la consultation des institutions sur les normes autres que celles relatives à l'adoption

du statut (art. 74 al. 6 de la Constitution). En principe, c'est l'Etat qui prend l'initiative de consulter la Polynésie française puisqu'il s'agit d'étendre des normes étatiques.

Mais la Polynésie peut prendre l'initiative et donner un avis préalablement à l'adoption ou à l'extension de législation ou de réglementation nationales (art. 9 LOPF).

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* précise donc que l'assemblée de la Polynésie française ou le gouvernement de la Polynésie française dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis, délai qui peut être réduit à 15 jours en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire de la République.

Une fois le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

L'article 9 alinéa 7 de la loi organique statutaire précise également que les avis – express ou implicites - «*doivent intervenir, au plus tard, avant l'adoption du projet de loi ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie*».

Enfin, lors de l'adoption d'un avis il est possible aux groupes constitués au sein de l'assemblée de remettre au président de cette instance un avis minoritaire qui doit alors être annexé à l'avis de l'assemblée.