

# EXISTE-T-IL UN POUVOIR POLITIQUE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ?

Marc Joyau\*

---

*Cet article rappelle de manière concise, un principe fondamental, souvent perdu de vue par les acteurs politiques locaux: Si la Polynésie française dispose du pouvoir de s'administrer, elle n'a pas pour autant celui de se gouverner de telle sorte qu'elle ne peut pas à quelques exceptions près, se prévaloir d'un véritable pouvoir politique.*

---

*This article reminds us in a concise manner of a fundamental principle that is often overlooked by local political actors. It is that even if French Polynesia possesses powers of self-administration, it does not have powers of self-government, so that with only a few exceptions it cannot take advantage of true political power.*

---

Il ne s'agit nullement de s'interroger ici sur l'existence de la politique en Polynésie française, cette question étant incongrue, voire absurde.

La politique est en effet habituellement définie de trois manières: Premièrement comme la science du gouvernement des Etats; deuxièmement comme une manière de gouverner (on trouve des politiques libérales, autoritaires, réactionnaires); troisièmement comme l'ensemble des affaires publiques (on parle ainsi de politiques éducatives, de la santé). Au moins en ce dernier sens, il est certain que la politique existe sur ce territoire. Les spécialistes de la science politique tiennent même cette conclusion pour une évidence.<sup>1</sup>

Mais si on ne peut ignorer l'existence de la politique, pour le juriste l'existence d'un pouvoir politique en Polynésie française pose question.

Admettre – ce qui n'est pas contesté – que le pouvoir politique est le pouvoir qui s'exerce dans le cadre d'une société politique, c'est-à-dire une société recouvrant les autres groupes

---

\* Maître de conférences de droit public à l'Université de la Polynésie Française. Il s'agit ici de la reprise de l'article publié dans l'hebdomadaire *Tahiti Pacifique* sous le titre 'Existe-t-il un pouvoir politique en Polynésie française?' (Avril 2002 n° 132).

1 Des études ont ainsi été menées sur les partis politiques (v. par ex.: J-M Regnault, *Les caractéristiques essentielles de la vie politique locale*, Dixit 96, p. 245), sur les relations 'droit/politique' (v. par ex.: A Moyrand: Point de vue 'Droit' et 'Politique'. A propos de l'Affaire de la radiation des listes électorales du Président Flosse, RJP 2001, p. 761) et une thèse de doctorat en science politique a même été soutenue [S A Wardi, *La dualité Etat-territoire en Polynésie française* (1984-1996), Aix-en-Provence, 1997].

sociaux (familles, entreprises, etc.), dans laquelle le destin des hommes est envisagé globalement et dont la forme dominante est aujourd'hui l'Etat-Nation conduit en effet à refuser l'existence d'un pouvoir politique en Polynésie française puisque cette dernière n'est pas un Etat mais un Territoire d'Outre-Mer (T.O.M.), c'est-à-dire une collectivité territoriale.<sup>2</sup>

Or une collectivité territoriale n'est rien d'autre qu'une entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues.<sup>3</sup> La Polynésie française dispose donc du pouvoir de s'administrer mais pas de celui de se gouverner. Elle n'est pas titulaire d'un pouvoir politique.

Ce jeu de définitions<sup>4</sup> n'est peut-être pourtant pas totalement probant. Les définitions doivent en effet être confrontées à l'ensemble de la construction théorique pour vérifier leur pertinence. Or si plusieurs arguments conduisent effectivement à nier l'existence d'un pouvoir politique en Polynésie française (I), d'autres invitent à nuancer cette affirmation (II).

### *I LA POLYNÉSIE FRANÇAISE N'EST PAS UNE INSTITUTION POLITIQUE*

Quiconque s'intéresse aux institutions publiques sait que les collectivités territoriales – et donc la Polynésie française – ne sont pas des institutions politiques mais des institutions administratives.

Il est aisé de le vérifier en ouvrant les manuels d'enseignement destinés aux étudiants de première année de droit: aucun ouvrage d'institutions politiques' (parfois intitulés 'Institutions politiques-Droit constitutionnel') ne traite des collectivités territoriales lesquelles figurent en revanche systématiquement dans les manuels d'institutions administratives'. Or les institutions administratives ne disposent pas du pouvoir politique, ce dernier étant réservé aux seules institutions politiques.

La question du pouvoir politique de la Polynésie française n'est finalement pas très éloignée de celle du pouvoir politique des juridictions administratives. Tout comme ces dernières qui sont censées rechercher 'objectivement la solution qu'appelle le respect de la légalité'<sup>5</sup> mais qui jouent malgré tout un 'rôle politique'<sup>6</sup> (exceptionnellement, il faut quand

---

2 Selon l'article 72 alinéa 1er de la Constitution du 4 octobre 1958: 'Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer'.

3 Selon l'article 72 alinéa second de la Constitution de la Vème République: 'Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi'.

4 Toutes [à savoir celles de: 'Politique', 'Pouvoir politique', 'Société politique' et 'Collectivité locale (ou territoriale)'] extraites de Lexique. Termes juridiques (R Guillien et J Vincent, dir.), Dalloz, 1998.

5 M Long, Allocution prononcée lors de l'inauguration des nouveaux locaux du Tribunal Administratif de Papeete, 18 janvier 1990. Extraits, R.J.T.A.P. 1988-89, p. 3.

6 D Loschak, Le rôle politique du juge administratif français, L.G.D.J. 1972. A Moyrand, Le tribunal administratif de Papeete et l'équilibre institutionnel de la Polynésie Française, RJP, Vol 1, 1994, p. 131.

même le souligner), la Polynésie française est censée agir dans l'intérêt général tel qu'il est défini par les organes politiques comme n'importe quelle administration.

Cette subordination de principe de l'administration au pouvoir politique s'explique par plusieurs raisons dont l'absence de finalité administrative (les décisions administratives sont toutes commandées, directement ou indirectement, par la volonté politique: il n'existe pas de 'pouvoir administratif'<sup>7</sup>) et un devoir général et minimal de loyalisme envers la Nation.<sup>8</sup>

Concrètement, la marque la plus significative de ce que la Polynésie française est une institution administrative et non politique résulte de la nature juridique des actes édictés par les organes chargés de son administration. Qu'ils soient émis par les organes délibérants ou exécutifs du territoire, qu'ils interviennent dans le domaine réglementaire ou dans le domaine législatif (c'est-à-dire dans des matières qui, en métropole, relèvent du législateur), ces actes restent des actes administratifs soumis, en tant que tels, au contrôle des juridictions administratives. Ils ne sont jamais des actes législatifs, ni même des actes de gouvernement.

Reste que si la Polynésie française n'est pas une institution politique, il ne s'agit pas non plus d'une institution administrative ordinaire.

## II LA POLYNÉSIE FRANÇAISE EST UNE INSTITUTION ADMINISTRATIVE ORIGINALE

En droit public, le mot pouvoir s'entend essentiellement par référence à la 'séparation des pouvoirs', c'est-à-dire à la séparation du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et, éventuellement, du pouvoir judiciaire. Montesquieu, considéré à juste titre comme le théoricien moderne de la séparation des pouvoirs,<sup>9</sup> a en effet ajouté ce troisième pouvoir (probablement parce qu'il était magistrat) mais il était bien conscient de la différence fondamentale existant entre le juge, qui ne fait pas partie des gouvernants, et les deux autres pouvoirs, qui constituent le pouvoir politique.<sup>10</sup>

Or ici, la Polynésie française dispose d'un véritable pouvoir d'exécution de la loi, d'un véritable pouvoir exécutif, non pas en raison de son statut de territoire d'outre-mer mais en vertu de son statut d'autonomie.

Grâce à la répartition matérielle des compétences entre l'Etat et le territoire,<sup>11</sup> ce dernier, lorsqu'il exerce ses compétences, exécute la loi et lui seul peut l'exécuter. Dans la plupart de

7 O Gohin, *Institutions administratives*, L.G.D.J. 1998, pp. 24-25.

8 C E, 25 janvier 1935, *Defrance*, Leb., p. 105.

9 R Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey 1920, réédition C.N.R.S., 1962.

10 Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), 2 vol., Garnier-Flammarion 1978, spéc. le chapitre 2 du Livre II et les chapitres 4 et 6 du Livre XI.

11 L'article 6 de la loi organique n 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française énumère les matières dans lesquelles les autorités de l'Etat sont compétentes tandis que l'article 5 dispose que les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières autres que celles qui relèvent de l'Etat.

ses domaines de compétence, aucune disposition législative ne vient limiter ses décisions et aucun règlement étatique (Décret ou arrêté) ne peut intervenir. Doté d'un pouvoir d'exécution de la loi qu'il est le seul à pouvoir exercer, il est bien difficile de refuser d'admettre qu'il est doté d'un pouvoir politique.

La jurisprudence constitutionnelle semble d'ailleurs aller en ce sens. Par une décision du 8 août 1985,<sup>12</sup> quelque peu énigmatique il est vrai, le Conseil Constitutionnel a en effet déclaré que le rôle de l'organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire.

De même, dans la conception qu'en a donnée la Haute Juridiction, les élections politiques recouvrent non seulement celles qui ont pour but de désigner les représentants de la Nation mais aussi toutes les élections locales,<sup>13</sup> y compris donc les élections territoriales.

Enfin, si l'on sait que la Constitution ne connaît que le peuple français composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion,<sup>14</sup> il n'est pas inintéressant de rappeler, d'une part que l'alinéa 16 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (toujours en vigueur) dispose que 'La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion' et d'autre part, que dans le discours qu'il a prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 pour l'anniversaire de la Libération, le Général de Gaulle, exposant ses conceptions en matière d'organisation de l'Etat et des pouvoirs publics, déclarait: 'L'avenir des 190 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative'.

De même que les dénominations ('chambre des députés', 'gouvernement', 'ministres', 'lois de pays') ou les signes distinctifs (drapeau, sceau, hymne, ordre de décoration) ne sont que d'importance très relative, peu importe que la Polynésie française (et avec elle toutes les collectivités territoriales) soit 'rangée(s)' dans la catégorie des institutions politiques ou des institutions administratives et que lui soit théoriquement reconnu ou non un pouvoir politique.

Ce qui est essentiel, c'est ce qu'elle peut réellement faire, c'est-à-dire les compétences qui lui sont confiées. Et il n'est pas certain que l'on ait achevé de prendre la mesure de l'immensité des possibilités offertes par l'actuel cadre juridique.

12 Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (consid. n° 16), Rec. p. 63.

13 Décisions n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 portant sur la loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales (consid. n° 7) et n° 92-308 DC du 9 avril 1992, dite Maastricht I (consid. n° 21 à 27).

14 Ce qui a conduit le Conseil Constitutionnel à considérer que 'La mention faite par le législateur du 'peuple corse composante du peuple français' est contraire à la Constitution' [Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse (consid. n° 13)]. En ce qui concerne le caractère laïc de la République, voir G Chianéa, 'Laïcité ou liberté religieuse en France', supra dans le présent volume.