

AVANT-PROPOS

par Pascal GOURDON*

Avertissement. En principe un avant-propos est destiné à présenter un ouvrage et plus précisément, lorsque celui-ci est une oeuvre collective, les contributions de ses différents auteurs. L'exercice est difficile car toute tentative de synthèse, comme de citation, apparaît inévitablement réductrice¹. Dès lors, l'auteur de ces lignes prend le parti de « l'autonomie », en s'autorisant à développer quelques idées qui lui sont propres, fort modestement compte tenu de la qualité des développements qui suivent.

Deux anniversaires. Il convient d'abord de révéler la genèse de cet ouvrage. La Revue Juridique Polynésienne a dix ans. Outre ses numéros ordinaires, elle publie des numéros thématiques. Cet anniversaire est l'occasion d'éditer le quatrième numéro hors série. Le sujet choisi est le concept d'autonomie, mis en oeuvre en Polynésie française. Il y a vingt ans débutait l'épopée de l'autonomie polynésienne² !

Certes, cette date de naissance ne fait pas l'unanimité. Pour François LUCHAIRE³, l'autonomie polynésienne au sein de la République trouve sa source dans le statut de 1984⁴. Mais pour les membres de la nouvelle majorité, récemment arrivée au pouvoir en Polynésie, le véritable acte de naissance de l'autonomie se trouve dans le statut de 1977⁵. Dans le contexte politique du moment, il est de toute façon bénéfique d'étudier le

Maître de conférences de droit privé et sciences criminelles à l'Université de la Polynésie française.

¹ « On néglige ce qui précède et ce qui suit l'endroit qu'on cite, et on s'expose à mille querelles » : VOLTAIRE, Dictionnaire philosophique, Garnier, 1967, p. 55.

² L'expression est de Louise PELTZER. Voir *infra*, « L'épopée de l'autonomie ».

³ Voir *infra*, François LUCHAIRE, « L'autonomie de la Polynésie française et la République ».

⁴ Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 (*J.O.* du 7 septembre 1984).

⁵ Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977, relative à l'organisation de la Polynésie française (*J.O.* 13 juillet 1977).

concept d'autonomie. On peut en analyser les caractéristiques juridiques. On peut aussi s'interroger, comme le fait Louise PELTZER, sur les raisons qui ont conduit « une population, soumise depuis plus d'un siècle à une nation colonisatrice lointaine, à demander son autonomie »⁶.

Être ou ne pas être autonome ? La question est récurrente dans le discours politique polynésien. Mais l'autonomie est rarement définie par ceux qui en parlent le plus souvent. Même les formules attachées aux différents statuts sont peu explicites : autonomie administrative et financière (12 juillet 1977), autonomie interne (6 septembre 1984), autonomie renforcée (12 avril 1996)... Lors des élections territoriales du 23 mai 2004, les Polynésiens ont-ils voulu signifier au Président FLOSSE leur incompréhension de cette notion ? A la longue, l'autonomie s'apparente à la quête du Graal⁷ ? Pour preuve, pas moins de douze modifications peuvent être dénombrées entre le statut de 1984 et celui qui vient d'être adopté⁸ ! Emmanuel-Pie GUISELIN explique le renversement inattendu du pouvoir en place, depuis plus de vingt ans, par la mise en jeu de la prime majoritaire instituée par la loi organique du 27 février 2004⁹. Certainement, le gain d'une prime de treize sièges, dans la circonscription des Îles-du-Vent, a joué un rôle déterminant. Mais quelques mois après, on mesure mieux le déficit de compréhension de la population polynésienne, au sujet du projet d'autonomie du Pays. Le statut actuel de la Polynésie donne l'image réduite de la République¹⁰. Mais le Polynésien n'en a cure. Est-ce la finalité de l'autonomie que de

⁶ Voir *infra*, Louise PELTZER, « L'épopée de l'autonomie ».

⁷ « Le Graal est insuffisance, extase et vie meilleure. Il est soif et étanchement, dépouillement et plénitude, possession et ravissement » selon la définition qu'en donne Perceval *in* Julien Gracq, *Le roi Pêcheur* 1948 (pièce en quatre actes), acte II.

⁸ Loi n° 85-1337 du 18 décembre 1985 ; loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ; loi n° 87-556 du 16 juillet 1987 ; loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 ; loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 ; loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 ; loi org. n° 94-499 du 21 juin 1994 ; loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 ; loi org. n° 94-1132 du 27 décembre 1994 ; loi org. n° 95-173 du 20 février 1995 ; loi org. n° 96-312 du 12 avril 1996 ; loi org. n° 96-624 du 15 juillet 1996 et loi org. n° 2004-192 du 27 février 2004.

⁹ Voir *infra*, Emmanuel-Pie GUISELIN, « Les élections polynésiennes du 23 mai 2004 : le sceau de la prime majoritaire, l'arrivée d'une nouvelle majorité ».

¹⁰ Voir *infra*, la contribution du Président LUCHAIRE, précitée.

AVANT-PROPOS

reproduire les institutions centrales ? En 1996, Guy SEM écrivait déjà : « [...] nombre de polynésiens semblent indifférents aux subtilités des règles statutaires et aux querelles de juristes prenant des proportions démesurées dans le microcosme insulaire [...]. ». Victor HUGO l'affirme : « N'imitiez rien ni personne. Un lion qui copie un lion devient un singe »¹¹.

La véritable autonomie ne consiste pas non plus à « s'administrer soi-même », en prenant des décisions sans se référer au pouvoir central¹². Marc JOYAU propose une définition plus exigeante, fondée sur l'étymologie du terme - du grec « *autos* », soi-même et « *nomos* », normes - : l'entité autonome est celle « qui secrète elle-même ses propres normes »¹³. En d'autres termes, « l'autonomie est la liberté de se gouverner par ses propres lois ». Ainsi, on ne devrait qualifier d'autonomes que les collectivités disposant d'un pouvoir normatif indépendant de celui du pouvoir central, leur conférant « une réelle liberté dans le choix des mesures à prendre »¹⁴. En conséquence, l'autonomie réelle serait indissociable de la création de normes juridiques par la collectivité décentralisée¹⁵.

La persistance du modèle monarchique. La véritable autonomie institutionnelle est proche de l'indépendance. Toutefois, une distinction fondamentale subsiste. Dans le contexte de l'autonomie, le rattachement à la République réside dans l'impossibilité pour la collectivité d'outre-mer de déterminer elle-même son propre statut¹⁶.

Cette garantie pour l'État de pouvoir reprendre les compétences accordées à la collectivité d'outre-mer ne crée pas l'harmonie pour autant¹⁷. La revendication autonomiste continue à provoquer d'importantes résistances. Elle heurte l'un des principes issus de la

¹¹ Philosophie prose, Océan, Œuvres complètes, Robert Laffont – Bouquins, 1989, p. 75.

¹² On se heurte ici à la délicate distinction entre l'autonomie politique et l'autonomie administrative. Sur la question, voir notamment Alain MOYRAND, La décentralisation en question, De l'autonomie administrative à l'autonomie politique, in Le statut du territoire de la Polynésie française, Economica 1996, p. 143 et suiv.

¹³ Voir *infra*, Marc JOYAU, « Décentralisation, adaptation, autonomie ».

¹⁴ Rapport A.T., BOUVIER-MILLAUD, 17 février 1969, p. 25.

¹⁵ En ce sens, Guy SEM, Introduction au statut juridique de la Polynésie française, DDOM, 1996, p. 95.

¹⁶ En ce sens, Guy SEM, *op. cit.*, p. 97.

Révolution française, celui de la souveraineté nationale¹⁸. En France, la création du Parlement est la solution trouvée pour pallier l'incapacité de la nation souveraine à formuler elle-même sa volonté en forme de loi¹⁹. Mais un tel système n'a été initialement admis que dans la stricte mesure d'un pouvoir législatif unique : « Le souverain est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul ; donc le pouvoir législatif est un et simple, et, si le souverain ne peut pas être divisé, le pouvoir législatif ne peut pas être divisé ; car il n'y a pas plus deux ou trois ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux ou trois ou quatre souverains »²⁰. La Constitution de la cinquième République formule clairement ce principe : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum - Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice [...] »²¹.

Certes, dans d'autres nations on a admis une division plus grande de l'exercice du pouvoir. Mais il s'agissait d'États ayant opté pour le fédéralisme - comme les États-Unis - en raison de circonstances historiques bien différentes de celles de la France. De surcroît, il ne faut pas exagérer l'opposition entre les modes d'organisation politique contemporains. Ainsi que l'explique Pascal JAN, « [...] la consolidation et l'étendue des prérogatives du pouvoir central apparaissent indispensables pour la cohésion même de la nation » alors que dans le même temps tout « pouvoir central doit composer avec les structures locales, légitimées par le suffrage »²².

L'inévitable quête de proximité. La façon dont l'État français répond au besoin de gestion de proximité, sans pour autant abandonner le principe originel de l'unité nationale, est la conjugaison de la déconcentration et la décentralisation. A ce propos, on peut se risquer à avancer que le XX^e siècle aura été marqué par deux tendances majeures :

¹⁷ Les flux et reflux en matière d'attribution de compétences existe depuis la première loi statutaire et a été observé à l'intérieur d'un même statut. Voir à ce sujet, Guy SEM, *op. cit.*, p. 106 et s.

¹⁸ Art. 3 de la D.D.H.C.

¹⁹ Const. de 1791, tit. III, art. 1.

²⁰ RABAUT SAINT ETIENNE, Archives parlem., 1^{re} série, t. VIII, p. 519.

²¹ Art. 3, al. 1 et 2.

²² Voir *infra*, Pascal JAN, « L'outre-mer français ou la mise en évidence des différents modèles étatiques ».

AVANT-PROPOS

une nouvelle organisation de la « République indivisible »²³ et l'éclatement de l'individualisme. Faut-il y voir un lien ? Avant de répondre, quelques jalons méritent d'être posés :

- La loi du 10 août 1871 a d'abord créé les départements en tant que collectivité territoriale.
- La loi du 5 avril 1884 - la grande charte communale - a donné véritablement vie aux communes²⁴.
- Les départements d'outre-mer (DOM) sont apparus, grâce à la loi du 19 mars 1946²⁵ et les Territoires d'outre-mer – aujourd'hui dénommés « collectivités d'outre-mer » - ont été introduits par la Constitution de 1946²⁶. Mais c'est à la loi-cadre DEFFERRE du 23 juin 1956 que l'on doit l'avancée statutaire la plus significative pour ce qui concerne la Polynésie française²⁷. La création du Conseil de gouvernement élu par l'Assemblée territoriale constituait une ébauche de gouvernement local, bien que le gouverneur le présidât. Les effets de cette réforme furent atténués par l'ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 faisant suite aux événements d'octobre 1958 ayant conduit le leader indépendantiste POUVANA'A À O'OPA en prison. Mais cela eut pour effet, paradoxalement, de vivifier la revendication statutaire²⁸.
- Quant aux régions, elles constituent une étape majeure de ce processus, leur apparition en tant que collectivités territoriales,

²³ Art. 1^{er} de la Constitution.

²⁴ Loi qui constitue encore la base du régime communal actuel, exception faite de Paris, Lyon et Marseille depuis la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 dite « PLM ».

²⁵ Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

²⁶ Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, et la Polynésie française. La catégorie des Territoires d'outre-mer (TOM) n'existe plus dans la Constitution. Seules les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) peuvent encore être désignées ainsi en vertu de la loi statutaire du 6 août 1955. La Nouvelle-Calédonie dispose d'un statut situé entre indépendance et gouvernement autonome.

²⁷ Répondant à l'urgence des problèmes à résoudre, notamment, en Afrique, son décret d'application (n° 57-812 du 22 juillet 1957) porte institution d'un Conseil du gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale dans les Établissements Français de l'Océanie.

²⁸ En ce sens, Guy SEM, *op. cit.*, p. 9.

Pascal GOURDON

étant due à la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982²⁹

L'ensemble de ces « collectivités territoriales de la République » ont pour point commun d'être dotées³⁰ :

- de la personnalité morale qui leur permet d'agir en justice et qui, alliée à la décentralisation, leur confère l'autonomie administrative (les ministères, les services de l'État au niveau local ne sont pas des personnes morales puisqu'elles demeurent des administrations émanant de l'État) ;
- de compétences propres et d'organes qui leurs sont conférés par le législateur ;
- d'un pouvoir de décision qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus, les décisions étant appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux.

Dans ce contexte, les autonomistes polynésiens ont souhaité aller plus loin. D'abord, le statut « d'autonomie administrative et financière » de 1977 n'a pas répondu à leur souhait³¹. Mais en 1981, l'arrivée au pouvoir central des socialistes a relancé la revendication. On espérait être compris de la famille politique qui avait permis la naissance de la loi-cadre DEFFERRE. Le Député Gaston FLOSSE, initialement opposé à l'autonomie « antichambre de l'indépendance » déposait finalement, à l'Assemblée nationale, la proposition de loi relative à l'organisation de la Polynésie française, de laquelle sont issues les deux lois du 6 septembre 1984 portant statut respectif de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie³². On a signalé plus haut le caractère ininterrompu de la revendication autonomiste, depuis cette date.

Au plan constitutionnel, il a été tenu compte de cette évolution. Les collectivités d'outre-mer ont désormais en commun, depuis une réforme de mars 2003 qui remanie totalement l'article 74 de la Constitution,

²⁹ Quatre régions d'outre-mer (ROM) ont un statut particulier puisque, composées d'un seul département, les deux collectivités se trouvent ainsi « superposées » avec un seul préfet, mais chacune possédant son assemblée délibérante.

³⁰ Art. 34 et Titre XII.

³¹ Art. 1^{er} de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977.

³² Polynésie française : loi n° 84-820 ; Nouvelle-Calédonie : loi n° 84-821.

AVANT-PROPOS

d'être dotées de statuts différents tenant compte de leurs intérêts propres. Ces statuts sont obligatoirement définis par une loi organique, adoptée après avis de leur assemblée délibérante respective. Olivier GOHIN en présentant cette loi constitutionnelle du 28 mars 2003 précise que la Polynésie française demeure le seul exemple, à ce jour, de collectivité d'outre-mer à statut d'autonomie³³. Pour cet auteur, le constituant a su trouver dans cette décentralisation rénovée : « un point d'équilibre garantissant une autonomie renforcée, quoique administrative, dans le cadre de la République française ».

La Polynésie française obtient donc un nouveau statut³⁴ que Jean-Éric SCHOETTL analyse en commentant les décisions du Conseil constitutionnel du 12 février 2004³⁵. Au regard de l'autonomie normative, l'objectif n'apparaît pas totalement atteint. Les « lois du pays » créées par la dernière révision statutaire ne sont pas comparables à celles de Nouvelle-Calédonie. Elles n'ont pas une valeur législative. Antonino TROIANIELLO le rappelle : les « lois du pays » de la Polynésie française demeurent, en vertu du huitième alinéa de l'article 74 de la Constitution, des actes administratifs³⁶. L'État unitaire résiste ! Toutefois, Jean PERES observe que la rétroactivité des lois et règlements exceptionnellement permise par la loi et la jurisprudence s'appliquent aux règlements édictés par les institutions compétentes de la Polynésie française. Cette concession accordée par l'État au président polynésien était destinée à atténuer sa déception de n'avoir pas obtenu que la loi du pays soit doté d'une valeur législative. Cela marque tout de même un peu la progression de l'autonomie accordée à la Polynésie française³⁷.

De l'évolution statutaire peut naître une analogie peut-être un peu audacieuse. L'autonomie d'une collectivité territoriale évoque, pour un privatiste, l'autonomie de la volonté qui fonde la doctrine de l'individualisme libéral. Ces deux autonomies ont en commun de se heurter à une existence qui, à chaque instant, se manifeste comme étant

³³ Voir *infra*, Olivier GOHIN, « La mise en œuvre de l'article 74 de la Constitution en Polynésie française ».

³⁴ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 complétée par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004.

³⁵ Voir *infra*, Jean-Éric SCHOETTL, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle de mars 2003 ».

³⁶ Voir *infra*, Antonino TROIANIELLO, « La loi du pays expression de l'autonomie polynésienne ».

³⁷ Voir *infra*, Jean PERES : « La rétroactivité des lois et règlements dans le cadre de l'autonomie ».

communautaire. La première s'exprime au sein de la République. La seconde s'éprouve en présence d'autrui. L'une et l'autre risquent de n'être qu'une illusion. En effet, la société n'est pas faite de collectivités singulières et d'êtres absolument libres que le droit aurait pour office de protéger absolument. L'objet primordial du Droit est la justice. Or, on sait ce que le *suum cuique tribuere* implique du respect d'autrui³⁸. La « communauté nationale », pour ce qui concerne l'autonomie, pas plus que les tiers, s'agissant du contrat, ne peuvent être négligés, sauf à faire le choix dans le premier cas de l'indépendance ou, dans le second, de devenir anachorète.

En poussant le raisonnement à l'extrême, comme il en va de la liberté individuelle absolue, l'autonomie institutionnelle ne sombre-t-elle pas inévitablement dans un néant de liberté, la liberté du vide au sens hégélien du terme³⁹ ? En termes plus mesurés, on peut se demander s'il est véritablement besoin de modifier la forme de l'État pour que s'expriment les spécificités locales, comprises comme étant des valeurs différentes de celles de l'ensemble des français ?

Sylvie ANDRÉ écrit, à propos des langues polynésiennes que, bien qu'elles soient au cœur des enjeux juridiques et politiques essentiels de l'autonomie des collectivités d'outre-mer, leur place ne peut évoluer qu'en fonction des limites clairement posées par les articles 2 et 74 de la Constitution⁴⁰. Cet auteur ajoute que l'autonomie institutionnelle ne semble pas favoriser la culture locale et le passé polynésien. En effet, l'article 74 de la Constitution fait davantage référence à des avantages matériels qu'à des spécificités d'ordre culturel. Alors, à quoi peut bien servir une pareille autonomie si le droit n'est pas, finalement, le produit de la société polynésienne, de son histoire, de ses valeurs, de sa psychologie individuelle et collective et de ses mœurs ?

³⁸ « *Justitia est voluntas jus suum cuique tribuere* », Digest 1 ; 1, 10 sous la plume d'Ulpien.

³⁹ Voir HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, PUF, Collection Quadriga, 2003, 512 p.

⁴⁰ Voir *infra*, Sylvie ANDRÉ : « Autonomie institutionnelle, identité linguistique, identité culturelle ».