

LA LOI DU PAYS EXPRESSION DE L'AUTONOMIE POLYNÉSIEENNE

par Antonino TROIANIELLO*

« *On ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment* ». Le mot fameux de François Mitterrand louant l'intérêt des postures équivoques en matière politique sied parfaitement à l'indétermination qui entoure la notion d'autonomie laquelle est « *susceptible d'interprétations allant d'une décentralisation poussée à une situation très proche de l'indépendance, selon les préférences politiques qui les inspirent* »³⁷⁶ ; indétermination dont on a maintes fois souligné qu'elle était accrue par le fait que la langue polynésienne ne distingue guère autonomie et souveraineté.

On comprendra dès lors que le constituant ait eu le souci de ne pas figer une notion dont l'intérêt tient au fait que chacun y trouve son compte. Pour que subsiste sa « magie »³⁷⁷ il importait que la notion d'autonomie demeure nébuleuse. C'est la raison pour laquelle au sein de l'article 74 après sa refonte issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'autonomie est seulement mentionnée pour ne pas dire évoquée. L'article 74, alinéa 3 énumère simplement quatre caractéristiques dont peuvent être dotées les collectivités d'outre-mer autonomes, renvoyant leur détermination au législateur organique. Est notamment confiée aux bons soins de ce dernier la définition des conditions dans lesquelles « *le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi* ».

Maître de conférences de droit public à la Faculté des Affaires Internationales du Havre, détaché auprès du gouvernement de la Polynésie française.

³⁷⁶ Yves Brard, « Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française », *AJDA*, 1992, p. 544.

³⁷⁷ A. Moyrand, « De l'autonomie administrative à l'autonomie politique » in *Le statut du territoire de la Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984-1994*, Paris, Economica-PUAM, 1996, p. 148.

Appelé à donner corps à cette prérogative à l'occasion de l'élaboration du nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française, le législateur a dû concilier les aspirations contradictoires de ses deux promoteurs : la Polynésie française désireuse, tant que faire se peut, de se doter d'un pouvoir législatif et l'Etat soucieux de préserver l'intégrité de son monopole législatif en évitant une banalisation outre-mer de l'exception calédonienne. Pourtant, qu'on le déplore ou non, force est de constater que la négociation sur l'évolution statutaire de la Polynésie française s'est indéniablement déroulée à l'aune du précédent calédonien, qu'il tienne d'ailleurs lieu de modèle ou de repoussoir. Cela s'explique par la perspective d'évolution statutaire esquissée par la révision constitutionnelle avortée de 1999 qui, dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, envisageait de doter la Polynésie d'un authentique pouvoir législatif.

Or ce scénario d'une évolution statutaire de rupture s'est trouvé d'emblée écartée par la révision de 2003 dont l'objet est précisément l'organisation décentralisée de la République. Loin d'être à l'instar de la Nouvelle-Calédonie cantonnée dans une situation transitoire, la Polynésie voit au contraire sa place confortée en tant que collectivité d'outre-mer autonome et composante à part entière de l'organisation décentralisée de la République. A ce titre, une plus grande solennité est reconnue au pouvoir réglementaire exercé par la Polynésie française au travers de certaines délibérations matériellement législatives. A l'instar des actes réglementaires les plus importants ces actes ont vocation à échapper au tribunal administratif pour directement échoir au Conseil d'Etat. Il n'est là nullement question de reconnaissance d'un pouvoir législatif.

La suite allait cependant montrer que ce qui se conçoit clairement sur le plan juridique ne s'énonce pas forcément opportunément sur un plan politique. En effet, quoique satisfaits d'avoir obtenu une consécration constitutionnelle de l'autonomie, les dirigeants polynésiens estimèrent trop tiède la reconnaissance du pouvoir normatif exercé dans le domaine législatif. Ayant à l'esprit la situation calédonienne ils tentèrent d'imposer lors des négociations avec l'Etat la solution la plus proche de la loi du pays calédonienne. C'est ainsi qu'ils préconisèrent d'écarter les principes généraux du droit des normes de référence du contrôle juridictionnel exercé sur ces normes tout en qualifiant ces dernières de « lois du pays ».

LALOIDUPAYS

Si les principes généraux ne furent pas mis sous le boisseau, en revanche la qualification de la loi du pays finit par s'imposer au grand dam des tenants de l'orthodoxie juridique. Dans son avis sur le projet de loi organique le Conseil d'Etat avait proposé de lui substituer celle de « loi de la collectivité » estimant « que la dénomination 'loi du pays' ne peut être qu'une source d'ambiguïté et de confusion. En effet contrairement aux « lois du pays » de Nouvelle-Calédonie, qui ont une valeur législative, les 'lois du pays' de la Polynésie française demeurent, en vertu du huitième alinéa de l'article 74 de la Constitution, des actes administratifs. »³⁷⁸ La même réticence s'observe dans la formulation finalement retenue par le législateur qui assorti de guillemets l'expression « loi du pays » en l'incluant dans des périphrases telles que « les actes dénommés 'lois du pays' » ou « les actes prévus à l'article 140 dénommés 'loi du pays' ».

De ces négociations il est donc finalement ressorti une norme mi-carpe mi-lapin, matériellement législative mais formellement réglementaire. Rien de révolutionnaire par comparaison aux délibérations qui existaient déjà et qui subsistent, à l'exception notable d'une appellation troublante assortie d'une multitude de caractéristiques destinées à valoriser le pouvoir réglementaire matériellement législatif. En fait, l'intérêt de la loi du pays réside moins dans la norme elle-même que dans la complexification de l'ordre juridique polynésien dont elle est porteuse. Cette sophistication qui affecte au premier chef l'exercice du pouvoir réglementaire en Polynésie française (I) s'observe aussi dans le régime contentieux de la loi du pays (II).

I. - LA LOI DU PAYS, ÉLÉMENT DE SOPHISTICATION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

L'introduction de la loi du pays dans l'ordre juridique polynésien bouleverse l'organisation relativement claire du pouvoir réglementaire qui y existait. Sous l'empire du statut antérieur les choses étaient fort simples : le pouvoir réglementaire général était exercé par l'assemblée de la Polynésie française tandis que le conseil des ministres exerçait pour sa part un pouvoir réglementaire dérivé voué à la mise en œuvre des délibérations ainsi qu'un pouvoir réglementaire autonome relativement circonscrit. L'exercice du pouvoir réglementaire était donc relativement

³⁷⁸ Avis n° 369-253 du 9 octobre 2003.

aisé. Or l'introduction de la loi du pays rompt avec ce schéma. Elle implique la coexistence de deux types de normes réglementaires là où il n'en existait qu'une et s'approprie une part significative du domaine jusqu'alors occupé par la délibération (A) qu'elle supprime dans la hiérarchie des normes polynésiennes (B). En outre, l'adoption des lois du pays revêt un caractère particulièrement complexe (C).

A. - UNE DÉMARCATIION DÉLICATE AVEC LE DOMAINE DE LA DÉLIBÉRATION

Prévue par les articles 139 et suivants de la loi statutaire, la loi du pays est assurément l'expression emblématique de l'accession de la Polynésie à l'autonomie constitutionnelle. A l'évidence, cette norme d'un type inédit concrétise l'exercice du pouvoir de libre-gouvernement nouvellement proclamé par le statut. Par différence à la libre administration, un tel pouvoir implique en effet que la collectivité autonome puisse, contrairement à une collectivité territoriale ordinaire, faire valoir ses propres intérêts à côté de l'intérêt général décliné par l'Etat au travers de la loi, des traités internationaux et de la Constitution. Tel était, d'ores et déjà le cas avant le statut d'autonomie du 27 février 2004 dans la mesure où, dans bien des domaines, l'assemblée de la Polynésie française délibérait dans des matières relevant du domaine de la loi. C'est en effet l'essence même de l'autonomie que de permettre, à la différence de la libre administration, une expression au plan législatif des intérêts locaux.

Cette expression des intérêts du pays au niveau matériellement législatif est désormais conçue de manière extrêmement vaste puisque l'article 140 comporte 17 rubriques dont certaines sont clairement issues de l'article 34 de la Constitution et sont aussi essentielles que le droit civil, les principes fondamentaux des obligations commerciales, le droit du travail ou la fiscalité³⁷⁹. On notera toutefois que la loi organique

³⁷⁹ On notera que certaines rubriques de l'article 140 ne figurent pas dans la liste des matières législatives de l'article 34 de la Constitution. Par exemple, le droit de la santé, le droit de l'aménagement, le droit de l'environnement, le droit minier, etc. On sait néanmoins que le Conseil constitutionnel fait sienne une conception extensive de la matière législative qui déborde largement le champ de l'article 34 et dont relève peu ou prou tout ce qui a trait à la détermination des principes fondamentaux des matières concernées. Pour autant, force est de penser que le domaine de la loi du pays se borne aux

LALOIDUPAYS

n'indique pas si les lois du pays doivent intégralement couvrir ces matières ou bien se limiter à en fixer les grands principes par analogie avec la loi nationale. Or cette question est à la fois importante et délicate. Importante, car la première hypothèse, celle de la loi du pays régissant les matières de l'article 140 dans leur détail est peu praticable en raison de la lourdeur de la procédure d'adoption de la loi du pays. Délicate, parce que la loi organique n'indique pas clairement le type de norme permettant la mise en œuvre de la loi du pays. Plus précisément, elle n'exclut pas clairement que les délibérations puissent pénétrer dans son domaine³⁸⁰ Deux solutions sont en effet envisageables. L'une fait intervenir trois niveaux de normes alors que l'autre n'en fait intervenir que deux : au terme de la première hypothèse, la loi du pays fixe, les règles de principe que la délibération de l'assemblée complète et enfin, le conseil des ministres fixe les règles de détail nécessaires à l'application de la réglementation. Au terme de la seconde hypothèse, la loi du pays fixe, dans la matière considérée, toutes les règles importantes puis le conseil des ministres fixe celles nécessaires à leur application. Quoique plus conforme à la lettre de la loi organique laquelle n'indique guère que les délibérations puissent intervenir dans les rubriques de l'article 140, cette seconde solution qui évite la médiation de l'assemblée intervenant par voie de délibération est aussi plus lourde dans la mesure où elle implique des lois du pays relativement étoffées.

Le fait que la délibération soit apparemment exclue du champ de l'article 140 ne signifie pas qu'elle ne puisse pas y pénétrer matériellement. On peut en effet imaginer qu'une délibération peut régir de manière connexe des matières relevant de la loi du pays. Compte tenu des délais importants qu'exige l'adoption d'une loi de pays, il est hautement probable que les autorités polynésiennes auront la tentation de « contourner » la loi du pays. Ainsi, par exemple, si elles souhaitent

matières énumérées à l'article 140, et ce, en dépit de formulations dont le caractère imprécis peut induire en erreur, à l'instar de celle figurant à l'alinéa 1^{er} de l'article 102 selon laquelle « *l'assemblée de la Polynésie française règle par ses délibérations les affaires de la Polynésie française. Les compétences de la collectivité relevant du domaine de la loi sont exercées par l'assemblée de la Polynésie française* ».

³⁸⁰ Conscient de l'importance de cette question le gouvernement de la Polynésie française en a saisi le ministère de l'outre-mer courant avril. A la suite du changement de majorité, cette question fut également posée au Tribunal administratif de Papeete qui, dans son avis n° 185 du 18 août 2004, n'y a pas clairement répondu Il semble néanmoins ressortir de cet avis que les délibérations pourraient venir compléter les lois du pays.

adopter une réglementation en vue d'assurer la protection des requins qui sont actuellement l'objet d'une pêche intensive pour leurs ailerons, le « droit de l'environnement » figurant à l'article 140, elles doivent logiquement en passer par une loi du pays³⁸¹. Or, pour parvenir plus rapidement au même résultat, on peut concevoir que soient adoptés par voie de délibérations ou d'arrêtés des dispositions interdisant l'importation, l'exportation, la commercialisation et la détention des espèces concernées au titre de la réglementation douanière ou leur pêche dans le cadre de celle relative aux ressources marines. Rien n'indique toutefois qu'une telle stratégie de « contournement » de la loi du pays n'est pas susceptible d'être sanctionnée sur le fondement de l'incompétence par le tribunal administratif de Papeete. Donner leur juste place aux lois du pays en n'étendant pas excessivement leur domaine au détriment des délibérations : la mise en place du haut conseil de la Polynésie française, nouvel organe créé par le statut se justifie essentiellement par le soin qui doit être apporté à cette partition subtile.

B. - UN POSITIONNEMENT AU SOMMET DE LA « HIÉRARCHIE » DES NORMES LOCALES

Poussée à son terme, l'autonomie implique que dans l'exercice de leurs compétences respectives dans le domaine législatif, les rapports de l'Etat et de la collectivité autonome soient envisagés non plus selon un principe hiérarchique mais selon un principe de compétence. C'est vraisemblablement une telle configuration qu'ont à l'esprit certains auteurs en préconisant de cesser d'assimiler purement et simplement le régime des actes locaux matériellement législatifs à celui de « simples actes administratifs » en cessant de les soumettre comme ces derniers au respect des principes généraux du droit³⁸². La reconnaissance constitutionnelle d'un « contrôle spécifique » exercé par le Conseil d'Etat atteste la considération portée à ces normes dont le traitement

³⁸¹ Cette matière qui relève maintenant du domaine de la loi du pays, ressortissait déjà à la compétence de la Polynésie française, comme l'avait rappelé un avis du Conseil d'Etat en date du 2 octobre 2002 rendu sur une question relative à l'immersion des déchets dans les eaux territoriales.

³⁸² L. Favoreu, « Les normes de référence applicables au contrôle des délibérations des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer : principes généraux du droit ou normes constitutionnelles ? », *RFDA*, 11 (6), nov.-déc. 1995, p. 1242.

LA LOI DU PAYS

contentieux échoit désormais à la plus haute juridiction administrative. Cela signifie que les lois du pays se situent au niveau le plus éminent de la hiérarchie des actes réglementaires locaux.

A un niveau d'analyse plus modeste, la mise en place de la loi du pays concourt à la constitution de ce qui peut être perçu comme un « ordre juridique polynésien ». En effet, à côté de la problématique de la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française qui focalisait jusqu'alors l'attention, l'introduction de la loi du pays implique une complexification considérable de la distribution interne des compétences. La situation qui en découle est d'un maniement d'autant plus délicat que, toutes les normes polynésiennes ayant un caractère réglementaire, elles ne peuvent être distinguées qu'en fonction de leur régime juridique et de leur champ d'application. Du point de vue de son régime juridique, la loi du pays est incontestablement prédominante tant en raison de particularités confortant sa sécurité juridique sur lesquelles nous reviendrons, que parce qu'elle est la seule parmi les normes polynésiennes à être directement soumise à la censure du Conseil d'Etat. Du point de vue du champ d'application si la délibération demeure la seule source du pouvoir réglementaire général, c'est bien la loi du pays qui se taille la part du lion. En effet, non seulement c'est par l'intermédiaire de la loi du pays que sont exercées les compétences les plus éminentes mais c'est aussi par elle qu'il est possible de participer à certaines compétences de l'Etat. Pour ces raisons, la loi du pays se place au sommet du pouvoir réglementaire polynésien.

Il serait pourtant malvenu de concevoir le rapport de la loi du pays et de la délibération sous le même type de rapport hiérarchique que celui existant au plan national entre la loi et le règlement. Un tel rapport entre définition des principes et modalités de leur mise en œuvre concerne la loi du pays et les arrêtés pris en conseil des ministres pour son application. En revanche, à la double différence de la loi et du règlement métropolitains, la loi du pays et la délibération sont prises par le même organe et relèvent de domaines distincts. Pourtant, bien que relevant de domaines différents, comme on a pu déjà l'illustrer par un exemple touchant au droit de l'environnement, il est probable que la détermination de frontière entre délibération et loi du pays conduira à des arbitrages délicats. Autre difficulté : l'exercice du pouvoir réglementaire est désormais rendu plus délicat pour certaines opérations exigeant la mise en œuvre coordonnée de deux normes distinctes là où une seule suffisait auparavant. Pour s'en tenir à un exemple significatif : alors que jusqu'à présent les normes intervenant en matière budgétaire et fiscale relevaient communément du domaine de la délibération, désormais les premières

relèvent de la délibération alors que les secondes relèvent de la loi du pays s'agissant de la définition de l' « assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Il résulte concrètement de cette dichotomie qu'une opération aussi banale que le vote des taux d'imposition ne pourra plus guère être réalisée au sein même de la délibération budgétaire mais exigera parallèlement l'adoption de lois du pays.

C. - UN PROCESSUS D'ÉLABORATION INUTILEMENT COMPLEXE³⁸³

Le processus d'élaboration de la loi du pays revêt un caractère particulièrement complexe. Il diffère sensiblement selon que la loi du pays est prise dans le cadre des compétences de la Polynésie française ou bien au titre de sa participation aux compétences de l'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, l'une des étapes les plus originales de la procédure d'élaboration de la loi du pays est la saisine du haut conseil de la Polynésie française qui doit rendre un avis sur les projets ou les propositions de lois du pays avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée de la Polynésie française (art. 163). Cette consultation du haut conseil s'ajoute à l'avis du conseil économique social et culturel obligatoire pour les projets et propositions de loi du pays à caractère économique ou social. La procédure s'alourdit sensiblement lorsque la loi du pays est prise dans le cadre des compétences de l'Etat. Dans cette hypothèse, il est en effet nécessaire que le projet ou la proposition de loi du pays fasse l'objet d'une approbation par un décret à l'issue de laquelle elle ne pourra plus être adoptée que dans les mêmes termes (art. 32 al. 4). Avant de saisir le ministre en vue d'obtenir ce décret d'approbation il peut y avoir lieu de saisir pour avis de Conseil supérieur de l'audiovisuel lorsque le texte concerne la communication audiovisuelle. Mais surtout, le décret d'approbation doit faire l'objet d'une ratification législative conditionnant l'entrée en vigueur de la loi du pays (art. 32 al. 5). La loi organique prévoyait la caducité dudit décret au bout de 18 mois, mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel (consid. 48)³⁸⁴. Ce dernier a par ailleurs assorti d'une réserve d'interprétation ce qu'il reste du dernier alinéa de l'article 32 I précisant que la caducité du décret d'approbation liée à l'absence de ratification

³⁸³ Cf. annexe I et II.

³⁸⁴ Déc. n° 2004-490 DC 12 février 2004.

LALOIDUPAYS

législative doit s'entendre comme interdisant l'entrée en vigueur de la loi du pays (consid. 49).

Il y a lieu de se demander si cette censure partielle et cette réserve d'interprétation du juge constitutionnel ne sont pas trop constructives. Dans son commentaire de la décision, le secrétaire général du Conseil constitutionnel estime que « Non, car elles équivalent à l'homologation préalable par le parlement qui avait été débattue lors de la préparation du projet de loi et qui est d'ores et déjà pratiquée pour les peines d'emprisonnement dont l'Assemblée de Polynésie prévoit d'assortir les infractions qu'elle définit »³⁸⁵. Il nous apparaît néanmoins qu'est exagérément complexe le système retenu qui subordonne l'entrée en vigueur d'une loi du pays prise au titre de la participation à la triple exigence d'un décret d'approbation, de l'obligation de voter ce texte dans les mêmes termes et d'une ratification législative. Ce luxe de précaution paraît d'autant plus inutile que le statut prévoit clairement que l'Etat est en mesure quant il le souhaite de modifier les lois du pays prises dans le champ de ses compétences en édictant une loi ou une ordonnance comportant une mention expresse d'applicabilité en Polynésie française (art. 32 III). C'est la raison pour laquelle il aurait été préférable de retenir une solution bien plus simple, faisant par exemple l'économie de la phase du décret d'approbation. Un tel système aurait pu largement s'inspirer du mécanisme des ordonnances de l'article 38 de la Constitution sous réserve de quelques adaptations. Il eut été possible d'admettre ainsi que la Polynésie ait « carte blanche » pour intervenir dans certaines des compétences de l'Etat, ce dernier se réservant la possibilité d'ensuite ratifier ou non les textes. A la différence notable du système des ordonnances aucune valeur normative n'aurait été accordée à ces textes avant leur ratification.

II. SON RÉGIME CONTENTIEUX, TRAIT MARQUANT DE LA LOI DU PAYS

La « loi du pays » concrétise l'une des nouvelles possibilités offertes après la réécriture de l'article 74 de la Constitution, aux termes de laquelle, le législateur organique peut instituer en faveur d'une collectivité d'outre-mer autonome un contrôle spécifique du Conseil d'Etat « *sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante*

³⁸⁵ J.-E. Schoettl, «Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, 2004, p. 254.

intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi. » C'est dans le contrôle par la juridiction administrative suprême que réside l'innovation et non dans la possibilité reconnue de longue date aux collectivités ultramarines autonomes d'intervenir dans le domaine de la loi. Autrement dit, c'est son régime contentieux qui constitue le trait le plus marquant de la loi du pays³⁸⁶. Encore que la justification de ce contrôle spécifique tient à la reconnaissance du caractère matériellement législatif des actes sur lequel il porte. Il en ressort un régime contentieux caractérisé par la limitation des normes de référence utilisables (A), la restriction des voies de recours des justiciables (B) et vraisemblablement l'intensité du contrôle juridictionnel (C).

A. - UN CONTRÔLE EXERCÉ À L'AUNE DE NORMES DE RÉFÉRENCE

Si elle avait été obtenue, la mise à l'écart des principes généraux du droit du nombre des normes de référence utilisables lors du contrôle de la loi du pays, eut incontestablement rendue cette dernière difficilement classable parmi les normes réglementaires. Non soumise aux principes généraux du droit mais néanmoins contrôlée par le juge administratif, la loi du pays eût alors véritablement été une norme du « troisième type » ni réglementaire ni législative. Quoiqu'on en pense cette perspective n'avait rien d'inconcevable sur la base d'une interprétation plus audacieuse de l'article 74 de la Constitution³⁸⁷. Mais c'est une autre voie, plus classique, qui a été retenue au terme de laquelle les lois du pays sont indubitablement des normes de type réglementaire. En effet, l'article 179 du statut indique que les normes de référence du contrôle spécifique sont « *la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux, ou les principes généraux du droit* ». D'un point de vue pratique, il y a lieu de nuancer « l'obstacle » que constitue la subsistance des principes généraux du droit. En effet, dans leur quasi-intégralité ces principes ont également fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle et sont, comme tels, incontournables. L'objectif des autorités polynésiennes étant

³⁸⁶ Cf. annexe III.

³⁸⁷ Cf. lors des débats, les déclarations du Garde des Sceaux suggérant que les normes de référence du contrôle spécifique pourraient se limiter aux normes opposables au Parlement, c'est-à-dire le « bloc de constitutionnalité et les engagements internationaux », Sénat, *Débats parlementaires*, 30 octobre 2002, p. 3220.

LALOIDUPAYS

de dépasser le caractère réglementaire de la loi du pays, ce n'est en effet pas sur le terrain pratique mais sur le terrain symbolique que se situait l'enjeu de la négociation relative à la mise à l'écart des principes généraux du droit.

Une autre singularité mérite d'être relevée : l'exclusion des lois ordinaires des normes de références, confortant l'idée selon laquelle l'autonomie se fonde sur une logique de partition du domaine législatif entre l'Etat et la collectivité autonome. Afin d'assurer le respect effectif de cette partition la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution permet la mise en place d'un dispositif inspiré du mécanisme de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution dotant les collectivités autonomes d'une procédure de déclassement. L'article 12 de la loi organique 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 la Polynésie française, après que le Conseil constitutionnel, qui statue dans un délai de trois mois, a constaté l'empiètement sur « les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française ». Le juge constitutionnel peut être saisi à cette fin par le président de la Polynésie française après délibération du conseil des ministres, le président de l'assemblée sur délibération de celle-ci et par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat. On relèvera pour terminer qu'au déclassement des lois fait écho celui des lois de pays intervenant en dehors de leur domaine prévu à l'article 180.

B. - UNE LIMITATION DES VOIES DE RECOURS RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE LA LOI DU PAYS

Le souci de garantir la sécurité juridique de la loi du pays tient au fait qu'elle est davantage exposée sur le plan contentieux qu'un banal acte administratif, et ce, notamment en raison de la complexité de son processus d'élaboration. D'où une série de dispositions visant à restreindre les voies de recours. Ainsi, à l'instar de la loi nationale, la loi organique prévoit la possibilité pour les principales autorités politiques de déférer la loi du pays (art. 176-I). Ce déféré est ouvert au haut commissaire de la République, aux présidents de la Polynésie française ou de l'assemblée de la Polynésie ou encore à six membres de cette assemblée, dans un délai de quinze jours qui débute à partir d'un délai de carence de huit suivant l'adoption de la loi du pays, en cas de lecture unique, ou le lendemain du vote en cas de nouvelle lecture. Si le délai dont disposent les autorités pour contester par voie d'action la loi du pays est donc extrêmement bref, il l'est tout autant pour les particuliers qui quant à eux disposent, à compter de sa publication pour information au Journal officiel de la Polynésie française, d'un délai d'un mois pour saisir le Conseil d'Etat (art. 176-II) lequel se prononce dans les trois mois de sa saisine (art. 177).

Le même souci de sécurité juridique a conduit à assortir d'un mécanisme de question préjudicielle la possibilité de soulever l'exception d'illégalité de la loi du pays. L'article 179 dispose en effet qu'« à l'occasion d'un litige devant une juridiction », cette dernière pourra saisir le Conseil d'Etat d'une question préjudicielle « si une partie invoque un moyen sérieux (...) et que cette question commande l'issue du litige, la validité de la procédure, le fondement des poursuites ». C'est au juge ordinaire qu'il appartiendra d'apprécier sans possibilité de recours, l'intérêt de poser la question préjudicielle. Là encore, le Conseil d'Etat statue dans les trois mois de sa saisine. Pendant ce temps, la juridiction surseoit à statuer sauf si la loi lui impartit un délai pour statuer en raison de l'urgence. Certes la réponse apportée à la question préjudicielle ne vaut théoriquement que pour les parties au procès devant la juridiction ordinaire et cette dernière ne peut bien évidemment censurer la loi du pays déjà promulguée..

C. - UN CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DONT L'INTENSITÉ RESTE À DÉFINIR

Le contrôle spécifique exercé par le Conseil d'Etat est à la mesure de son objet lequel est à la fois trop important pour relever de la justice administrative ordinaire et trop modeste pour être confié au juge constitutionnel. Cela dit, l'article 176 indique que la procédure contentieuse applicable au contrôle spécifique de loi du pays est celle applicable en matière d'excès de pouvoir. Et ce, afin de préciser le caractère objectif du contentieux dont il s'agit et, par là même l'exclusion du pouvoir de réformation du juge. Ce contrôle n'en présente pas moins certaines caractéristiques, déjà entrevues, lui conférant une physionomie relativement atypique. Comme on va le voir, ces dernières confortent la vocation primordiale du contrôle spécifique qui est moins de sanctionner la hiérarchie des normes que d'assurer la répartition des compétences.

Il serait hasardeux de se prononcer sur l'intensité du contrôle qui s'exercera sur la loi du pays. S'agissant néanmoins d'un contrôle exercé par le Conseil d'Etat sur des actes de nature réglementaire édictés dans le domaine matériellement législatif, on est tenté de faire le rapprochement avec le contrôle des ordonnances de l'article 38. On sait que l'élément primordial de ce contrôle consiste dans le respect des termes de l'habilitation législative. Par analogie on peut penser que le respect du champ de l'article 140 sera un élément essentiel du contrôle spécifique de la loi du pays. Toutefois, à la différence des ordonnances, les risques d'empiètement par la loi du pays ne portent pas que sur la matière législative. En effet, la loi du pays peut déborder dans le domaine du pouvoir réglementaire dérivé, de la délibération ou du pouvoir réglementaire du conseil des ministres. Elle se trouve dès lors plus exposée au risque d'incompétence que l'ordonnance.

En raison de la pluralité des sources du pouvoir réglementaire en Polynésie française, l'incompétence constituera donc vraisemblablement l'élément central du contrôle spécifique. Le Conseil d'Etat pourra par son intermédiaire préciser la distribution des compétences entre les institutions de la Polynésie française. Au titre de son contrôle « ordinaire » le Conseil d'Etat pourra en dernier ressort sanctionner la méconnaissance de cette distribution par les juridictions administratives lors du contrôle effectué sur les délibérations et les arrêtés en conseil des ministres. En d'autres termes, ce « contrôle spécifique » permet aux juges du Palais royal de veiller au respect de la distribution interne de

compétences de la Polynésie française. C'est en effet la même juridiction qui en dernier ressort sanctionne au titre de son contrôle ordinaire ou spécifique, l'ensemble des normes édictées par les autorités de la Polynésie française.

Enfin, il y a lieu d'attirer l'attention sur le fait qu'outre le fameux contrôle spécifique dont elle peut faire l'objet par voie d'action (art. 176) ou d'exception (art. 179) la loi du pays est susceptible de subir de multiples contrôles. Tel est le cas en particulier lorsqu'elle est adoptée dans le cadre de la participation aux compétences de l'Etat. La loi du pays fait alors l'objet de contrôles supplémentaires liés aux diverses phases qui s'ajoutent à son processus élaboration. Ainsi, après l'éventuel contrôle du Conseil d'Etat portant sur décret d'approbation de la loi du pays, l'examen par ce même Conseil d'Etat du projet de loi de ratification au titre de l'article 39 de la Constitution et un éventuel contrôle constitutionnel de ladite loi de ratification, la loi du pays n'en reste pas moins soumise au contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'Etat.

CONCLUSION

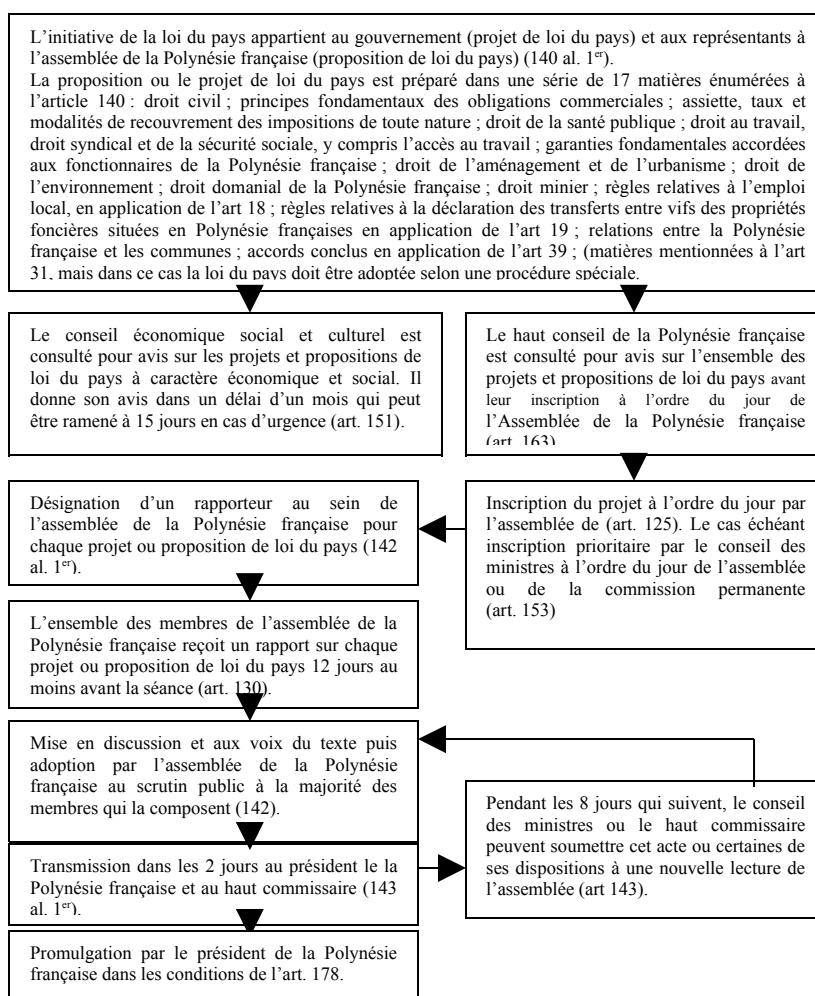
En Nouvelle-Calédonie, l'octroi d'un authentique pouvoir législatif est la contrepartie d'une perspective de sortie de la République. Tel n'était évidemment pas le cas en Polynésie, à tout le moins au moment du vote de la loi statutaire³⁸⁸. Ancrée autour de son statut d'autonomie, la situation polynésienne est en effet infiniment plus subtile que celle du Caillou puisque située dans une zone floue entre décentralisation poussée et au-delà de la décentralisation. C'est pourquoi, en dépit des critiques dont elle est l'objet, la loi du pays polynésienne est parfaitement en phase avec le statut d'autonomie dont elle exprime toute l'ambiguïté. Il n'est dès lors pas étonnant que cette norme présente une allure déroutante. Tout ayant jusqu'alors été fait pour conforter la Polynésie française dans son apparence d'Etat pourquoi ne pas faire comme si elle légiférait véritablement ? Car s'il est vrai qu'on ne sort de l'ambiguïté qu'à son

³⁸⁸ En effet depuis lors et à la surprise générale est arrivée au pouvoir une coalition majoritairement composée d'indépendantistes demandant l'inscription de la Polynésie sur la liste des pays à décoloniser de l'ONU et se donnant pour objectif l'accession de la Polynésie à l'indépendance d'ici à quinze ans.

LALOIDUPAYS

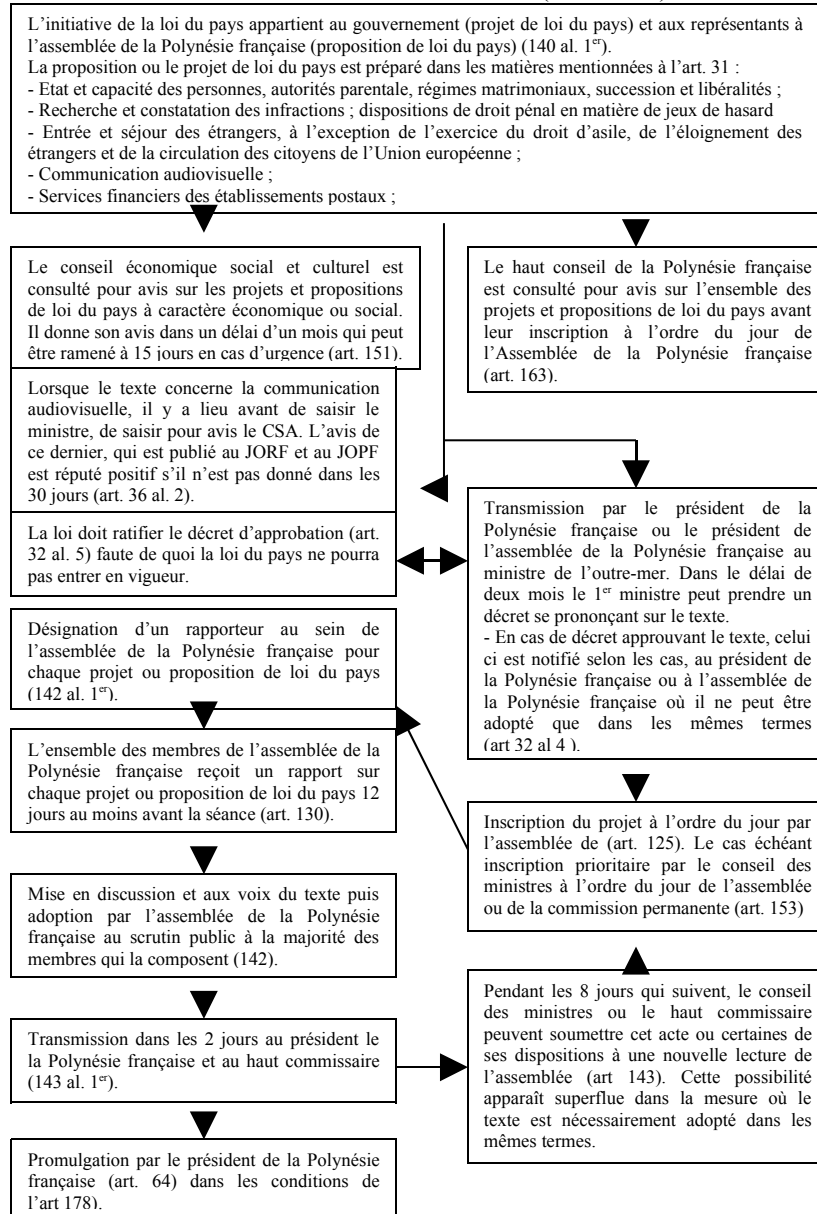
détriment il faut alors admettre, pour parodier une autre maxime, que faute d'ivresse la Polynésie française dispose tout de même d'un flacon ! Seule une pareille façon de voir, non dénuée d'un brin de cynisme, peut expliquer l'existence d'une norme dont l'appellation et le contenu sont si profondément contradictoires.

Annexe 1- L'ADOPTION DE LA LOI DU PAYS PAR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DANS LE CADRE DE SES COMPÉTENCES (140 s. LO)



LALOIDU PAYS

Annexe 2 - L'ADOPTION DE LA LOI DU PAYS DANS LE CADRE DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT (140 S. LO)



Annexe 3 - LE CONTROLE DE LA LOI DU PAYS (176 s. LO)

