**ASSEMBLÉE**

**DE LA**

**POLYNÉSIE FRANÇAISE**

-----

# EXPOSÉ DES MOTIFS

Proposition de résolution sur l’adoption d’une loi organique tendant à actualiser et conforter le Statut d’autonomie de la Polynésie française

La Polynésie française relève de la catégorie constitutionnelle des collectivités d’outre-mer. Cette catégorie, prévue par l’article 74 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, permet à chaque collectivité qui en relève de disposer d’un statut, fixé par une loi organique, qui lui soit propre et qui tienne compte de ses intérêts et de ses aspirations.

La spécificité de la Polynésie française au sein de la République française, tout comme la volonté de ses habitants de présider à leur destin, n’ont cessé d’être revendiquées au cours des dernières décennies. Elles ont fortement inspiré l’évolution institutionnelle et administrative de notre collectivité.

L’évolution de l’autonomie a été, au fil du temps, négociée avec le gouvernement et le Parlement de la République ; elle a été défendue et progressivement conquise par les dirigeants de la Polynésie française et ses parlementaires conformément d’ailleurs au préambule de la Constitution qui consacre le droit à « l’évolution » des statuts des Outre-mer.

Cette évolution traduit la reconnaissance progressive par la République de la particularité de la Polynésie, et la volonté de l’Etat de répondre aux attentes de sa population et d’accompagner son développement économique social et culturel.

L’autonomie a toujours été conçue comme un partenariat. Elle a permis l’accroissement des prérogatives accordées aux Polynésiens, dans le souci constant de demeurer régis par les principes de la République. Elle a permis à la Polynésie française de disposer de ses propres institutions. Elle se manifeste également au travers des normes juridiques spécifiques applicables en Polynésie française, que ces normes soient issues de textes nationaux ayant fait l’objet d’adaptations - et qui pour nombre d’entre eux doivent faire l’objet de mentions d’application, ou que ces normes soient proposées et adoptées par les institutions de la Polynésie française, y compris dans des domaines – comme celui de la loi ou du décret - que la Constitution réserve, au niveau national, au Parlement ou au Gouvernement.

Entre 1946 et 2004, sept textes statutaires sont intervenus, qui ont d’ailleurs connu eux-mêmes de nombreuses modifications. Chacun d’eux a marqué une étape en son temps.

Mais c’est principalement depuis la loi du 6 septembre 1984 que la Polynésie a acquis une autonomie préfigurant celle que nous connaissons. Remplaçant le Statut issu de la loi organique du 12 avril 1996, la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 a constitué, dans un cadre constitutionnel entièrement réécrit et destiné pour partie à satisfaire aux revendications des responsables de la Polynésie française, une avancée majeure en affirmant le principe d’une gouvernance libre et démocratique de la Polynésie française et en rappelant que la République doit garantir et favoriser l’autonomie.

Elle a ainsi opéré de nouveaux transferts de compétences, dans des domaines alors dévolus à l’Etat. Les transferts ont concerné notamment les règles de nature législative en matière de droit du travail et de droit commercial, de droit de la propriété intellectuelle, de droit des assurances, une partie du droit civil comme le droit des contrats ou le droit des biens. Elle a octroyé davantage de prérogatives aux autorités du Pays dans les relations internationales, précisé les relations entre le Pays et les communes.

Le statut de 2004 a créé la catégorie des lois du pays, actes intervenant dans le domaine législatif, dans le champ des compétences dévolues à la Polynésie française et dont le contrôle juridictionnel spécifique relève directement du Conseil d’Etat.

Elle a institué la possibilité pour la Polynésie française de participer aux compétences de l’Etat dans certains domaines (état des personnes, successions, recherche des infractions, certaines règles relatives à l’entrée et au séjour des étrangers…), permettant ainsi un exercice partagé de certaines prérogatives – étant entendu que, s’agissant de compétences qui ne peuvent être constitutionnellement déléguées par l’État, ce dernier conserve naturellement un rôle important dans l’exercice de ses procédures.

Elle a prévu une procédure de déclassement des lois qui, adoptées postérieurement à la loi organique, interviendraient dans le domaine des compétences du Pays, protégeant ainsi la Polynésie française d’empiètements futurs sur ses prérogatives. Pour la première fois de son histoire statutaire, la Polynésie française peut ainsi saisir directement le Conseil constitutionnel afin de faire respecter les compétences que la loi organique lui reconnaît.

La loi organique statutaire permet à la Polynésie française d’instaurer des mesures de protection de l’emploi local et du patrimoine foncier. Ce dispositif est strictement encadré, compte tenu de son caractère particulièrement dérogatoire au principe d’égalité. Il offre néanmoins la possibilité de prendre en compte les nécessités de soutien de l’emploi et de protection du patrimoine foncier, pour autant que les critères retenus soient objectifs et rationnels.

L’ensemble de ses dispositifs font du Statut d’autonomie en vigueur l’un des régimes juridiques les plus innovants et dérogatoires au droit des collectivités territoriales qui existe au sein de la République.

A l’épreuve de la pratique, il est toutefois apparu que la loi organique de 2004 gagnerait à être réactualisée et complétée.

La présente résolution vise à saisir les autorités de l’Etat d’une proposition de loi organique que les sénateurs de la Polynésie pourront présenter au Sénat, assemblée parlementaire dont le rôle constitutionnel est d’abord d’assurer la représentation des collectivités territoriales de la République.

Cette proposition de loi organique est le fruit des constats effectués, des réflexions et des travaux menés à l’initiative et sous la présidence de M. Gaston FLOSSE, grand artisan et défenseur de l’autonomie de la Polynésie, au sein d’un groupe de travail alors constitué à la Présidence. Ces travaux ont mobilisé les services juridiques de la collectivité et les experts associés aux travaux ; mais également le haut conseil de la Polynésie française qui a formulé de nombreux avis sur nombres des propositions ainsi élaborées. Ce travail a été poursuivi au sein de notre institution.

Soumise à notre assemblée dans le cadre de la présente résolution, la proposition de loi organique ne présente pas en l’état un caractère définitif. Bien que d’ores et déjà totalement rédigée en la forme requise pour son dépôt au Parlement, et accompagnée de son exposé des motifs, les représentants à l’Assemblée de la Polynésie française peuvent évidemment librement en débattre, et proposer toutes les modifications qu’ils estimeraient nécessaires.

Certains de nos concitoyens attendent peut être davantage qu’une nouvelle modification du Statut, nous invitant à la réflexion autour d’un nouveau modèle d’organisation, dans un cadre constitutionnel rénové.

Il est bien entendu permis d’envisager de nouveaux schémas qui permettront de repousser les limites de l’autonomie et d’offrir à la Polynésie française des outils pour son développement, dans le respect des liens forts qui l’unissent à la République et au sein de celle-ci.

La question de ce nouveau modèle de partenariat entre l’Etat et la Polynésie française doit être abordée, en toute responsabilité, sans jamais qu’il se confonde avec l’éventualité d’une séparation d’avec la France. Le destin de la Polynésie française est bien de rester une composante de la Nation française, disposant de nouvelles garanties destinées à protéger ou à étendre ses compétences, et dont les citoyens, pleinement Français, doivent disposer de garanties juridiques et démocratiques identiques à celles offertes à tous les citoyens de la République.

Ce chantier mériter, le moment venu, d’être mené sereinement et de manière approfondie au sein de notre Assemblée qui assure la représentation de notre population dans toute sa diversité, mais il ne fait pas obstacle à ce que notre institution propose d’ores et déjà, et parallèlement à cette perspective, des modifications de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Dans le texte qui vous est soumis, de très nombreuses propositions sont formulées. Elles sont présentées ci après, sans exhaustivité et de manière très synthétique. Elles poursuivent toutes l’objectif de simplifier et de faciliter l’exercice par la Polynésie française de ses prérogatives, de clarifier le partage des compétences et d’en assurer le respect, de favoriser l’information des institutions du Pays sur l’exercice par l’Etat de ses propres prérogatives, lorsque ces dernières concernent la collectivité.

1. **Les compétences de la Polynésie française.**

La proposition vient confirmer et renforcer certaines compétences ou en prévoir de nouvelles, notamment pour :

* la fixation des règles relatives à l’expropriation pour cause d’utilité publique, lorsque cette expropriation est menée par le Pays ou ses établissements publics mais également par les communes ;
* la capacité pour la Polynésie française de créer de nouvelles entités, personnes morales de droit public ou privé qui pourront être chargées de missions de service public, permettant à la Polynésie française d’élargir ses outils d’intervention et d’action (sociétés d’économie mixte associant désormais des communes au Pays, autorités administratives indépendantes créées dans tous les secteurs relevant de la compétence du Pays, sociétés publiques locales intervenant notamment pour la réalisation d’opérations d’aménagement et de construction, ou pour exploiter des services publics industriels et commerciaux, agences) ;
* la fixation des règles de procédure administrative non contentieuse pour l’exercice des missions de ses services ;
* la détermination des règles relatives à l’indivision successorale ainsi que la possibilité d’organiser l’aide aux usagers par des avocats dans leurs démarches contentieuses en matière foncière ;
* la fixation des règles budgétaire, comptable, et celles relatives à la responsabilité particulière des agents chargés de l’exécution des opérations budgétaires publiques. La Polynésie française procèdera désormais à la nomination du Payeur de la Polynésie française ;
* la possibilité pour le Président de la Polynésie française de signer des accords relatifs aux liaisons aériennes entre la Polynésie française et le reste du monde - excepté les destinations vers les autres parties du territoire français ;
* la compétence relative aux éléments des terres rares et en matière d’exploration et d’exploitation du plateau continental.

1. **Le président de la Polynésie française et le gouvernement**

Le conseil des ministres reçoit de nouvelles compétences.

Outre les emplois déjà visés par la loi organique (chefs de services, directeurs d’établissements publics…), des lois du pays, délibérations ou arrêtés pourront confier au conseil des ministres le soin de procéder à des nominations, et les soumettre pour avis à l’Assemblée de la Polynésie française, le cas échéant. Les règles de délégation de signature du Président et des membres du gouvernement seront par ailleurs désormais fixées par le conseil des ministres, dans un souci de simplification, au lieu de l’être par la loi organique (alors que la règle équivalente est fixée au niveau national par décret…).

Le conseil des ministres pourra adresser, pour l’application des lois du pays, délibérations ou arrêtés qui comportent des peines, des recommandations générales  au ministère public, lequel devra tenir informé le gouvernement des conditions dans lesquelles il applique les textes de la Polynésie française permettant ainsi au Pays de mesurer l’efficacité de sa réglementation.

Le gouvernement pourra être habilité par l’Assemblée de la Polynésie française à intervenir dans le domaine du règlement autonome défini par l’article 37 de la Constitution, sauf s’agissant de la procédure civile, des droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration, de la réglementation budgétaire et comptable et de la réglementation des marchés publics de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Une loi du pays pourra également habiliter le gouvernement à procéder à la codification de textes, à droit constant, par voie d’arrêtés, et dans le respect d’une procédure destinée à garantir les compétences de l’Assemblée.

S’agissant de la composition du gouvernement et des modalités d’exercice du mandat : Il est proposé que les chefs de service du Pays puissent être nommés aux fonctions de membre du gouvernement sans délai. A la différence du Président de la Polynésie française ou des représentants à l’Assemblée, ils ne sont en effet pas élus mais nommés ; ce cas d’inéligibilité ne trouve dès lors pas de justification.

Il est également prévu de limiter les délais de recours contre les arrêtés relatifs à la composition du Gouvernement à quinze jours au lieu de trois mois, comme cela est prévu pour les élections à l’Assemblée de la Polynésie française.

Le Président de la Polynésie française et les membres du gouvernement de la Polynésie française ne pourront exercer des fonctions de président du conseil d’administration au sein d’un établissement public local qu’à la condition que cette fonction ne soit pas rémunérée. Dans le même esprit, ils ne pourront percevoir aucune rémunération ou indemnité au titre de leur appartenance au conseil d’administration d’un établissement public local, d’une société d’économie mixte ou d’une société publique locale.

Le Statut fixe actuellement une limite budgétaire aux crédits consacrés à la composition des cabinets ministériels. Il est proposé que cette limite soit désormais fixée dans le cadre d’une délibération de l’Assemblée qui pourra ainsi l’adapter.

Enfin, il est proposé de prévoir que le membre du Gouvernement démis d’office pour avoir pris une part active à une affaire dans laquelle il a un intérêt ne pourra plus occuper de fonctions gouvernementales jusqu’à la fin de la mandature. En revanche, il pourra récupérer son siège à l’Assemblée, compte tenu de l’indépendance des mandats.

Au titre des relations avec les autres institutions, il est prévu que le Gouvernement puisse faire des déclarations devant l’Assemblée de la Polynésie française et engager de sa propre initiative sa responsabilité sur une déclaration de politique générale, à l’instar de ce qui existe pour le gouvernement de la République. Le refus de confiance décidé par la majorité absolue des membres de l’Assemblée de la Polynésie française entrainera la démission d’office du gouvernement.

Le gouvernement pourra également faire devant l’Assemblée de la Polynésie française, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat sans engager sa responsabilité.

L’élection du Président de la Polynésie française

Il est proposé de rétablir la possibilité que le Président de la Polynésie française soit élu soit parmi ses membres, soit hors de son sein, si une candidature est présentée par au moins un quart des représentants.

La procédure de démission d’office du Président de la Polynésie française par arrêté du haut-commissaire de la République est remplacée par une procédure plus respectueuse du principe du contradictoire, qui confiera cette mission au Conseil d’État.

1. **L’assemblée de la Polynésie française**

Le mandat de l’Assemblée

L’Assemblée pourra décider à la majorité absolue de ses membres, à la demande du tiers au moins des représentants, de procéder à son propre renouvellement intégral. Cette abréviation anticipée du mandat entraine l’organisation de nouvelles élections.

L’élection et le mandat des représentants

Les règles relatives à l’inéligibilité de titulaires de certaines fonctions publiques sont réadaptées.

La démission d’office d’un représentant sera désormais constatée, non plus par un arrêté du haut-commissaire de la République mais, à l’instar de ce qui est prévu pour les parlementaires, par le Conseil constitutionnel. Il s’agit d’une garantie sérieuse d’impartialité et de sérénité dans l’usage de cette procédure.

Les modalités selon lesquelles il est pourvu au siège de représentant en cas de vacance sont réécrites. La proposition prévoit par ailleurs que l’Assemblée continue de fonctionner, avec un nombre inférieur à 57 représentants s’il ne peut être pourvu au siège faute d’élu suivant sur la liste, tout en prévoyant que l’Assemblée est renouvelée si elle a perdu la moitié de ses membres.

1. **Les lois du pays**

Leur domaine et leur régime connaissent de substantielles modifications.

L’adoption du budget

L’adoption du budget et des mesures fiscales se fera désormais au travers de la loi de finances du pays qui rassemblera les dispositions budgétaires et fiscales.

Des lois de pays de programmation pourront déterminer les objectifs de l'action de la Polynésie française.

Les lois du pays prises au titre de la participation.

Les domaines, dans lesquels des lois du Pays peuvent être adoptées, au titre d’une participation aux compétences de l’Etat, sont étendus notamment à la procédure pénale, au droit pénal spécial, au crédit, au droit bancaire, à l’organisation juridictionnelle, à la procédure administrative contentieuse.

La procédure d’adoption qui prévoit actuellement l’approbation de la loi du pays par un décret puis une ratification par la loi est simplifiée, rendant ainsi un intérêt à ce dispositif, jusqu’à présent peu mis en œuvre, compte tenu de sa complexité. Désormais, la loi du pays pourra être directement ratifiée par le Parlement. Par ailleurs et à défaut de décret d’approbation ou de refus, dans le délai de deux mois à compter de la transmission de la loi du pays, l’approbation sera réputée acquise.

L’entrée en vigueur et le contrôle juridictionnel des lois du pays

Les lois du pays pourront être promulguées après leur adoption et entrer en vigueur. Le recours devant le Conseil d’Etat ne sera plus suspensif. Le régime contentieux des lois du pays est réaménagé. Le Président de la Polynésie française, le président de l’Assemblée de la Polynésie française, six représentants à l’Assemblée de la Polynésie française ou le haut-commissaire de la République disposeront toujours d’un délai d’un mois pour contester la loi du pays, les personnes physiques et morales disposeront quant à elles d’un délai de deux mois au lieu du délai d’un mois actuel. Elles devront soulever des moyens en rapport direct avec l’intérêt dont elles se prévalent : ce point est destiné à recentrer le débat contentieux autour de l’intérêt invoqué par le requérant pour agir contre la loi du pays, sans pour autant lui fermer excessivement l’accès au juge.

Enfin, l’illégalité pour vice de forme ou de procédure d’une loi du pays ne pourra être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai d’un an à compter de sa promulgation.

Le régime de responsabilité de la Polynésie française du fait des lois du Pays est aligné sur le régime de la responsabilité de l’État du fait des lois.

Ainsi, la loi organique régira plus complètement encore le régime contentieux des lois du pays qu’elle ne le fait actuellement.

1. **Les communes**

La proposition modifie le régime du Fonds intercommunal de péréquation : une loi du pays fixera le taux de la quote-part de la Polynésie française, les modalités de liquidation et de versement de cette quote-part.

Il est proposé que l’État abonde le F.I.P. à hauteur de la moitié du montant de la quote-part de la Polynésie française et que le F.I.P puisse recevoir des subventions de l’Etat. Enfin un conseil d’administration se verra confier la gestion du F.I.P, en lieu et place du comité des finances locales.

Trois autres dispositions permettent :

* aux lois du pays instituant une fiscalité communale de prévoir que les communes peuvent opter pour l’application sur leur territoire de ces impôts ou taxes, ou d’en augmenter ou restreindre l’assiette. Se faisant, elle leur confère, dans un cadre défini, la liberté d’adapter cette fiscalité.
* à la Polynésie française d’adhérer à un syndicat mixte et de s’en retirer ;
* aux communes de bénéficier, pour la constitution de leur domaine, de transferts de propriété de biens immobiliers de l’Etat.

1. **L’application des lois, règlements et traités internationaux en Polynésie française**

De nombreuses améliorations sont proposées. Elles visent à favoriser l’information des autorités de la Polynésie française et des citoyens sur les normes qui leur sont applicables.

Elles tendent d’autre part à garantir l’effectivité de la consultation des institutions de la Polynésie française sur les normes que l’Etat souhaite étendre.

Les engagements internationaux applicables en Polynésie française devront être publiésau *Journal officiel* de la Polynésie française (*JOPF*). La date de leur entrée en vigueur, les conditions de leur application devront être précisées permettant ainsi d’en connaître la réelle portée sur le territoire.

L’Etat se voit également imposer une obligation de codification et de diffusion des textes nationaux applicables en Polynésie française, à l’instar de ce qui existe au travers du site LEXPOL pour la réglementation qui relève de la Polynésie française.

Une possibilité sera ouverte pour les autorités du Pays de saisir le Premier ministre mais également le Conseil d’État, d’une question portant sur l’applicabilité en Polynésie française d’une disposition législative ou réglementaire ou d’un engagement international. Cette prérogative nouvelle permet de résoudre les difficultés juridiques récurrentes et favorisera la connaissance du droit en Polynésie française.

Les modalités de consultation de l’Assemblée de la Polynésie française sur les projets ou propositions de lois et qui introduisent, modifient ou abrogent des dispositions particulières à la Polynésie française sont complétées.

D’une part la consultation sur les propositions de loi déposées sur le bureau de l’une des deux assemblées parlementaires pourra être effectuée directement par les présidents des Assemblées parlementaires, sans qu’il leur soit besoin de passer par le haut-commissaire

Par ailleurs, un amendement concernant la Polynésie français ne pourra être déposé qu’à la condition que l’Assemblée de la Polynésie française ait été préalablement consultée sur le projet ou la proposition de loi en discussion. A défaut, l’Assemblée de la Polynésie française devra en être saisie en urgence.

Enfin, les résolutions tendant à l’adoption par le Parlement d’une disposition législative propre à la Polynésie française, ne vaudront que pendant la durée du mandat de l’Assemblée qui les a adoptées.

Au niveau du parlement, une procédure d’adoption sans débat en séance plénière des textes relatifs à la Polynésie française par les deux Assemblées du Parlement est envisagée pour les seuls textes ne comportant que des dispositions d’ordre technique ou d’actualisation du droit en vigueur et sous réserve qu’elle ait été sollicitée. Une telle procédure devrait permettre d’accélérer l’adoption des textes législatifs nationaux dont la Polynésie française a besoin.

1. **Le Conseil économique social et culturel**

Afin de renforcer la représentativité et la légitimité du C.E.S.C., il est prévu qu’il pourra être élu, au suffrage direct ou indirect, dans le cadre des activités économiques et sociales du Pays et des archipels. Le principe de parité devra être respecté. Les conditions d’éligibilité seront les mêmes que celles en vigueur pour l’Assemblée de la Polynésie française. Un mandat de six ans et un renouvellement par moitié tous les trois ans assureront une plus grande stabilité au Conseil. Le nouveau régime électoral sera fixé par une loi du pays.

1. **Les référendums locaux**

Les modalités d’organisation des référendums locaux sont modifiées :

* il sera possible d’organiser plusieurs référendums le même jour ;
* un référendum pourra comporter des questions subsidiaires ou des options, telles que l’adoption ou le rejet de dispositions alternatives ou complémentaires ;
* la possibilité d’organiser un référendum local en même temps qu’un autre scrutin, à l’exception des élections municipales ou territoriales, sera désormais ouverte.

1. **Les recours juridictionnels**

Le Conseil d’Etat sera amené à connaître des questions de droit portant sur l’inexacte application du domaine des lois du pays sur renvoi du Tribunal administratif, à l’instar de ce qui existe déjà s’agissant des questions relatives au partage des compétences.

Comme cela existe pour les juridictions administratives, le conseil d’Etat pourra être saisi, par les juridictions judiciaires, pour toute question relative à la répartition des compétences entre l’Etat et la Polynésie française, aux attributions respectives du président ou du gouvernement de la Polynésie française ou de l’assemblée de la Polynésie française ou de son président et au domaine des lois du pays.

Les juridictions civiles et pénales devront appeler la Polynésie française à la cause lorsqu’est contestée la légalité d’un acte des institutions de la Polynésie française.

Le Président de la Polynésie française et le président de l’Assemblée pourront également saisir le Tribunal des conflits, cette possibilité étant pour l’heure réservée au représentant de l’État.

Enfin, quand la Cour européenne des droits de l’Homme sera saisie d’une requête fondée sur la violation alléguée en Polynésie française d’une liberté fondamentale par un acte de l’Etat ou un acte du Pays, le Président de la Polynésie française et le Président de l’Assemblée en seront informés par les autorités de l’Etat et pourront présenter des observations.

\*

\* \*

Tel est l’objet de la proposition de résolution ci-jointe que j’ai l’honneur de soumettre à votre approbation.