

Document mis
en distribution
le 20 juin 2000



N° 2473

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 juin 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LES PROPOSITIONS DE LOI ORGANIQUE :

1. (n° 1448) de M. ÉMILE VERNAUDON, *destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française* ;
2. (n° 2329) de M. ÉMILE VERNAUDON, *relative à l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française* ;
3. (n° 2410) de MM. michel buillard et dominique perben, *tendant à modifier la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 pour rééquilibrer la répartition des sièges à l'Assemblée de la Polynésie française*,

PAR M. JEAN-YVES CAULLET,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Outre-mer.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Jean-Pierre Blazy, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Mme Nicole Catala, MM. Jean-Yves Caullet, Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Mme Martine David, MM. Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Jacques Floch, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Mme Cécile Helle, MM. Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Roger Meï, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Mme Catherine Picard, MM. Henri Plagnol, Didier Quentin, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Emile Vernaudeau, Alain Vidalies, Philippe Vuilque, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

—

Pages

<i>introduction</i>	5
<i>I. — la sous-représentation des Iles-du-Vent au sein de l'assemblée de la Polynésie française</i>	6
<i>A. la nécessité de restaurer la représentativité d'une institution appelée À voir son rôle se renforcer</i>	6
<i>B. Une sous-représentation des Iles-du-Vent constatée par tous</i>	7
<i>C. les impératifs constitutionnels</i>	9
<i>II. — Les solutions proposées</i>	10
<i>A. La proposition de M. Gaston Flosse adoptée par le Sénat et la proposition n° 2410 de MM. Michel Buillard et Dominique Perben : une avancée insuffisante</i>	10
<i>B. La proposition n° 2329 de M. Emile Vernaudeau : créer une circonscription unique</i>	13
<i>C. la proposition n° 1448 de M. Emile Vernaudeau : maintenir l'effectif de l'assemblée avec une nouvelle répartition des sièges</i>	14
<i>discussion générale</i>	16
<i>texte adopté par la commission</i>	19
<i>TABLEAU COMPARATIF</i>	21
ANNEXE	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement de M. Lionel Jospin a entendu mettre en œuvre dans l'outre-mer français une nouvelle donne qui repose sur un principe fort : reconnaître une plus grande responsabilité aux citoyens de ces territoires et à leurs élus. Mais la responsabilité des élus ne saurait s'entendre sans que ceux-ci bénéficient d'une légitimité réelle. Elle passe par l'élection qui doit conduire à la désignation d'autorités locales représentatives des citoyens de l'outre-mer.

Les réformes entreprises en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte, mais également, pour les départements d'outre-mer, dans le cadre du projet de loi d'orientation, sont l'expression de cette volonté de remettre les citoyens au cœur de la vie publique, en développant leur participation directe ou indirecte au fonctionnement des institutions locales.

A la suite du mouvement engagé en Nouvelle-Calédonie, qui a ouvert la voie à des innovations constitutionnelles sans précédent, une réforme du statut de la Polynésie française a été entreprise en 1999, aux fins de renforcer l'autonomie de ce territoire en l'érigeant en pays d'outre-mer. On se souvient que la révision constitutionnelle, préalable essentiel à cette évolution statutaire, n'a pu aboutir pour l'heure, le Congrès qui devait avoir lieu en janvier dernier ayant été ajourné par le Président de la République, pour des raisons bien étrangères au sort de la Polynésie française.

Il n'en demeure pas moins que les évolutions démographiques relatives des différents archipels de Polynésie rendent nécessaire une réforme visant à rétablir une représentativité équilibrée des sièges à l'assemblée territoriale. Chacun s'accorde à le reconnaître.

M. Emile Vernaudeau, député du territoire, a déposé, le premier, une proposition de loi organique tendant à procéder à une nouvelle répartition des sièges au sein de cette assemblée (). Actuellement il existe cinq circonscriptions (Iles-du-Vent, Iles-sous-le-Vent, Tuamotu-Gambier, Marquises, Australes) dans lesquelles sont élus les membres de l'assemblée à la représentation proportionnelle. Les archipels de la Polynésie française

sont répartis sur un territoire vaste comme le continent européen et le mode de scrutin entend permettre à ces archipels, peu peuplés par rapport aux Iles-du-Vent, d'être représentés raisonnablement au sein de l'assemblée. Pour autant cette représentation ne doit pas conduire à la négation de tout critère démographique, qui impose un rééquilibrage au bénéfice des Iles-du-Vent. Lors des débats parlementaires, un équilibre pour le moins délicat devra être trouvé entre ces deux nécessités : l'une reposant sur une logique territoriale et l'autre sur une logique démographique et démocratique.

L'initiative de M. Emile Vernaudeau, dont la commission des Lois est aujourd'hui saisie, qui date de mars 1999, a suscité une contre-proposition de la part de M. Gaston Flosse, président du gouvernement de la Polynésie française et sénateur. C'est cette proposition qui a été examinée par le Sénat en novembre dernier et adoptée moyennant quelques aménagements ; les conditions de consultation de l'assemblée territoriale ne permettent pas, cependant, d'être assuré de la constitutionnalité de la procédure employée. A la suite du débat qui s'est tenu au Sénat et en Polynésie française, M. Emile Vernaudeau a présenté une seconde proposition en avril 2000 (). Puis, plus récemment encore, MM. Michel Buillard et Dominique Perben ont également déposé une proposition visant à rééquilibrer la répartition des sièges à l'assemblée de la Polynésie française ().

C'est à partir de ces différents textes qu'il appartient à la commission des Lois de se prononcer sur la manière dont les sièges doivent être répartis au sein de l'assemblée de la Polynésie française. Sachant que les prochaines élections territoriales se tiendront en mai 2001, on peut juger de l'urgence de cette question qui focalise l'attention de nos compatriotes polynésiens.

I. — la sous-représentation des Iles-du-Vent au sein de l'assemblée de la Polynésie française

A. la nécessité de restaurer la représentativité d'une institution appelée À voir son rôle se renforcer

D'ores et déjà, l'assemblée de la Polynésie française bénéficie de prérogatives étendues. Elles le seront plus encore à l'issue de la réforme constitutionnelle qui a été engagée en 1999.

Dans le cadre du statut actuel, l'assemblée de la Polynésie française dispose d'une compétence générale, l'Etat n'intervenant plus que dans des domaines qui lui sont expressément confiés comme, par exemple,

les relations extérieures, la monnaie et le crédit, la défense, l'état civil et la nationalité, la justice et l'organisation judiciaire, le droit civil ... Les deux lois du 12 avril 1996, qui constituent le statut actuel de la Polynésie française, ont poursuivi trois objectifs déjà mis en œuvre lors de la réforme de 1984 : renforcer l'autonomie du territoire, accroître ses compétences et améliorer le fonctionnement de ses institutions. Dans ce triptyque, la place réservée à l'assemblée de la Polynésie française est essentielle. Elle bénéficie largement de la modernisation des institutions ainsi engagée. Outre une modification du rythme des sessions, l'assemblée territoriale est désormais autorisée à délibérer des questions relevant de la compétence gouvernementale lorsque celui-ci soumet un projet de délibération. Cette faculté n'était pas ouverte auparavant, la séparation entre le domaine de l'exécutif et le législatif étant stricte. La commission permanente peut également émettre, en dehors des sessions, des avis sur les textes soumis à l'assemblée de la Polynésie française. Cette disposition permet de répondre à l'exigence formulée à l'article 74 de la Constitution, qui prévoit la consultation des assemblées territoriales.

Le projet de loi constitutionnelle adopté, l'an passé, dans les mêmes termes par les deux assemblées propose cependant d'aller plus loin. En créant une nouvelle catégorie juridique – les pays d'outre-mer – à laquelle la Polynésie française appartiendrait, l'Assemblée nationale et le Sénat ont entendu renforcer considérablement l'autonomie de la Polynésie. Il s'agit en particulier de reconnaître à ce pays d'outre-mer une compétence élargie par des transferts de l'Etat vers le territoire et de permettre à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter des lois du pays qui seraient soumises au contrôle direct du Conseil constitutionnel, à l'instar de la procédure mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie. Cette assemblée prendrait donc une dimension nouvelle à l'issue de cette réforme constitutionnelle. Il est évidemment indispensable qu'elle dispose d'une légitimité et d'une représentativité inattaquables.

B. Une sous-représentation des Iles-du-Vent constatée par tous

Depuis 1946, les membres de l'assemblée de la Polynésie française sont désignés dans le cadre de cinq circonscriptions de taille fort différentes et de population très inégale. Depuis la loi n° 85-1337 du 18 décembre 1985, les membres de l'assemblée sont au nombre de 41 contre 30 auparavant, cette réforme entendant prendre en compte une évolution démographique qui ne l'avait pas été depuis 1957. Quinze ans après, cette répartition des sièges entre les différents archipels n'est plus satisfaisante, comme le montre le tab

leau suivant : Circonscriptions	Population	Sièges	Rapport population/siège

	Iles-du-Vent	162 686	22
7 394		I les-sous-le-Vent	26 838
8	3 354	Iles Tuamotu-Gambier	15 370
5	3 074	Iles Marquises	8 064
3	2 688	Iles Australes	6 563
3	2 187	Total	

219 521415 354 Cette répartition montre que les Iles-du-Vent, qui représentent l'essentiel de la population polynésienne, sont nettement sous représentées au sein de l'assemblée de la Polynésie française. Chaque élu de cet archipel représente 7 400 habitants contre moins de 2 200 pour un conseiller élu dans les Iles Australes.

Le constat sur ce sujet est unanime. Appelée à se prononcer sur la proposition de loi organique n° 1448 de M. Emile Vernaudeau, l'assemblée de la Polynésie française a rejeté ce texte mais n'en a pas moins *conclu que « soucieuse de voir sa représentation refléter au mieux les évolutions démographiques intervenues depuis la dernière répartition des sièges dans les cinq circonscriptions électorales de Polynésie française en 1985 »*, elle émettait le vœu qu'une nouvelle redistribution des sièges soit opérée (). Les trois parlementaires du territoire ont ainsi présenté des propositions pour revenir sur cette répartition. Même si les solutions préconisées par chacun d'entre eux diffèrent, cette situation montre qu'il existe ici une véritable attente de la part des Polynésiens.

Revenir sur cette répartition des sièges entre les circonscriptions ne relève d'ailleurs pas seulement de la plus élémentaire des justices. Elle trouve également son fondement dans notre droit, comme le Conseil constitutionnel l'a affirmé de manière constante.

C. les impératifs constitutionnels

L'article 3 de la Constitution pose le principe de l'égal suffrage qui est l'essence même de la démocratie. Le Conseil constitutionnel est très vigilant sur le respect de ce principe, comme le Conseil d'Etat pour ce qui concerne son domaine de compétence, par exemple les élections cantonales. S'appuyant également sur l'article 1er de la Constitution qui assure l'égalité des citoyens devant la loi et l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme aux termes duquel tous les citoyens sont également

admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents, le juge constitutionnel entend ainsi contrôler et limiter les déséquilibres démographiques entre les différentes circonscriptions électorales. Le principe « un homme = une voix » doit être respecté au mieux, le Conseil constitutionnel prenant en compte pour ce faire la population d'une circonscription et non le nombre d'électeurs qui y sont inscrits. Le Conseil a eu l'occasion de l'indiquer dans ses décisions n° 85-196 DC du 8 août 1985 « Nouvelle-Calédonie » et n° 86-208 DC des 1er et 2 juillet 1986 « Découpage électoral ».

Pourtant, il est des circonstances où le principe démographique peut connaître des aménagements. L'intérêt général peut l'exiger, notamment pour permettre la représentation de territoires peu peuplés qui connaissent des problématiques particulières justifiant une représentation minimale. Chaque département français élit au moins deux députés quelle que soit sa population. Le Conseil constitutionnel a noté que le législateur pouvait ainsi tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée du principe démographique. Il ne saurait le faire, cependant, que dans une mesure limitée. Pour les élections législatives, le Conseil constitutionnel a considéré ainsi que la répartition démographique entre les différentes circonscriptions pouvait s'écarter de plus ou moins 20 % par rapport à la moyenne à condition, toutefois, qu'une telle hypothèse soit réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés.

Pour la Polynésie française, les impératifs d'intérêt général qui peuvent fonder une dérogation au principe d'égalité de représentation reposent sur la nécessité de permettre aux archipels de faire respecter leurs intérêts particuliers nés de l'éloignement géographique, d'une histoire et d'une culture propres, afin d'assurer à ce territoire un développement équilibré.

On le voit, le législateur doit trouver un équilibre précis entre deux aspirations légitimes. Plusieurs solutions sont envisageables. Elles sont aujourd'hui soumises à l'Assemblée nationale.

II. — Les solutions proposées

A. La proposition de M. Gaston Flosse adoptée par le Sénat et la proposition n° 2410 de MM. Michel Buillard et Dominique Perben : une avancée insuffisante

	Nombre actuel de sièges	Proposition de M. Gaston Flosse	Proposition adoptée par le Sénat
Ces deux propositions ont en commun de rechercher le rééquilibrage de la représentativité des sièges par l'augmentation du nombre de représentants de la seule			

a été amendé par la
seconde chambre
dans les proportions
suivantes :

Circonscriptions			
	<i>Iles-du-Vent</i>	22	26
		<i>Iles-sous-le-Vent</i>	8
8		<i>Iles Tuamotu-Gambier</i>	5
5		<i>Iles Marquises</i>	3
3		<i>Iles Australes</i>	3
3			

On observe un rééquilibrage au profit des Iles-du-Vent mais il demeure insuffisant. Aux termes de la proposition de M. Gaston Flosse, un élu de cet archipel représente 6 257 personnes (5 810 selon la proposition adoptée par le Sénat) alors qu'un conseiller élu dans les Australes représente 2 188 personnes et dans les Tuamotu-Gambier, 3 074. Le déséquilibre reste patent ().

Si, sur le fond, cette proposition n'est pas de nature à satisfaire suffisamment l'équilibre démographique, par ailleurs, la procédure qui a conduit à son adoption présente de véritables risques constitutionnels.

Le deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution prévoit que l'assemblée d'un territoire d'outre-mer est nécessairement consultée pour la fixation ou la modification du statut du territoire. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles cette consultation a lieu. Dans la décision n° 196 DC du 8 août 1985 « Nouvelle-Calédonie », le juge constitutionnel a indiqué que l'avis de l'assemblée territoriale devait être porté à la connaissance des parlementaires avant l'adoption du texte en première lecture par l'assemblée dont ils font partie. L'avis de l'assemblée territoriale doit être transmis à l'Assemblée nationale, ou au Sénat si celui-ci est saisi en premier lieu du projet ou de la proposition, avant que la première lecture ne soit achevée. La chambre saisie peut avoir débuté ses travaux. Elle doit les suspendre cependant, dès communication de l'avis, afin d'en prendre connaissance pour ensuite adopter le projet ou la proposition de loi. On observe que la Constitution ne distingue pas sur ce sujet les textes d'initiative parlementaire de ceux émanant du Gouvernement. Un même régime leur est donc applicable.

Si l'assemblée territoriale n'a pas remis son avis dans le délai d'urgence d'un mois, la chambre saisie peut adopter le projet ou la proposition de loi. Le Conseil constitutionnel	Nombre actuel de sièges	Proposition de MM. Michel Buillard et Dominique Perben
---	-------------------------	--

au final – soit adoptée par le Parlement. Mais ce n'est que le 14 décembre 1999 que cette assemblée a approuvé explicitement la proposition du président du gouvernement de la Polynésie française ().

Si l'Assemblée nationale adoptait la proposition votée par le Sénat, on pourrait craindre que le Conseil constitutionnel ne l'annule. Une telle situation, à quelques mois des élections territoriales interdirait, en fait, de revenir sur cette question. Le dispositif actuel qui date de 1985 demeurerait donc, ce qui ne satisferait aucun des camps en présence. Un tel risque ne peut être pris, car vis-à-vis des Polynésiens, ce serait la crédibilité du Parlement qui serait en jeu. Il est donc préférable de reprendre les propositions déposées sur le Bureau de l'Assemblée nationale, quitte à ce que l'urgence soit déclarée par le Gouvernement afin d'accélérer la procédure.

Parmi ces propositions, figure également celle présentée par MM. Buillard et Perben qui améliore sensiblement le dispositif présenté par M. Flosse. Le dépôt de ce texte sur le Bureau de l'Assemblée nationale impose deux observations préliminaires. Le fait que ces deux députés, proches de M. Flosse, aient éprouvé le besoin de rédiger cette proposition montre qu'ils craignaient, eux aussi, les risques d'inconstitutionnalité liée à l'absence de consultation préalable formelle de l'assemblée de la Polynésie française. Cette proposition a été présentée à l'assemblée territoriale, qui s'y est déclarée favorable le 31 mai dernier (). Plus encore, cette nouvelle proposition met en évidence l'insuffisance patente du texte du sénateur Flosse. **Alors que celui-ci proposait une augmentation de quatre sièges pour les Iles-du-Vent, MM. Buillard et Perben suggèrent un accroissement de huit sièges, soit le double. La répartition nouvelle serait donc la suivante :**

Circonscriptions

	Iles-du-Vent	
2230	Iles-sous-le-Vent88	Iles Tuamotu-Gambier55 Iles Marquises3
	3	Iles Australes3
3		Total41
49		<p>Il y a là un progrès sensible concernant la représentation des Iles-du-Vent. Mais on demeure loin de l'objectif visé. Un élu de cet archipel représenterait 5 423 personnes contre 2 188 pour un élu des Australes ou 3 074 pour les Tuamotu-Gambier.</p> <p>A titre incident, on notera que tant la proposition de M. Gaston Flosse au Sénat, que celle de MM. Michel Buillard et Dominique Perben, comportent un second article inscrivant dans la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, le mode de scrutin applicable à la désignation des membres de cette assemblée. En effet, jusqu'à maintenant, les dispositions de l'article L. 338 du code électoral relatives au mode de scrutin régional s'appliquaient à la Polynésie française : l'assemblée territoriale est donc élue au scrutin de liste à la proportionnelle. Mais la loi n° 99-36 du 10 mai 1999</p>

En conséquence, la
commission des Lois
constitutionnelles, de la
législation et de
l'administration générale de la
République vous demande d'a
dopter la présente proposition
de loi dans le texte figurant
ci-après.

texte adopté par la
commission

Proposition de loi
organique destinée
à améliorer l'équité des élections
à l'Assemblée de la Polynésie française

Article unique

L'article 1er de la loi n° 52-1175 du 21 octobre
1952 relative à la composition et à la formation de
l'Assemblée territoriale de la Polynésie française
est ainsi rédigé :

« L'Assemblée de la Polynésie française est
composée de quarante et un membres élus pour cinq ans et
rééligibles. Elle se renouvelle intégralement.
« Le territoire est divisé en cinq circonscriptions
électorales. Les sièges sont répartis conformément au tableau
ci-après :

Désignation des circonscriptions