

N° 2772 (rectifié)

N° 112

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 novembre 2000.

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 novembre 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION de LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE *destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*,

PAR M. JEAN-YVES CAULLET,
Député.

PAR M. LUCIEN LANIER,
Sénateur.

N° 2772.- Rapport de M. JEAN-YVES CAULLET, *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE *destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*

(1) *Cette commission est composée de* : M. Bernard Roman, député, *président* ; M. Charles Jolibois, sénateur, *vice-président* ; M. Jean-Yves Caullet, député ; M. Lucien Lanier, sénateur, *rapporteurs*.

Membres titulaires : MM. Jérôme Lambert, Michel Buillard, Emile Blessig, Jacques Brunhes, Emile Vernaudeau, *députés* ; MM. Gaston Flosse, Jean-Jacques Hyst, Georges Othily, Guy Allouche, Robert Bret, *sénateurs*.

Membres suppléants : MM. Jacques Floch, Gérard Gouzes, Mme Nicole Feidt, MM. Kofi Yamgnane, François Colcombet, Dominique Perben, Dominique Bussereau, *députés* ; MM. José Balarello, Marcel Charmant, Patrice Gélard, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, *sénateurs*.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **1448, 2329, 2410, 2473** et T.A.550.

Sénat : 1^{re} lecture : **439** (1999-2000), **76** et T.A. **28** (2000-2001).

Outre-mer.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française s'est réunie le mercredi 29 novembre 2000 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Bernard Roman, député, président ;
- M. Charles Jolibois, sénateur, vice-président.

La Commission a ensuite désigné M. Jean-Yves Caullet, député, et M. Lucien Lanier, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat, a tout d'abord constaté que l'unanimité s'était faite sur la nécessité de réviser la répartition des sièges au sein de l'assemblée de la Polynésie française, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis 1985. Rappelant qu'aucune modification n'avait été apportée à cette répartition en dépit des deux recensements effectués en 1988 et 1996, il a précisé que, si les Iles-du-Vent demeuraient l'archipel le plus peuplé de Polynésie française, leur démographie se révélait, depuis quelques années, moins dynamique que celle des Iles-sous-le-Vent ou des Tuamotu-Gambier.

Il a ensuite souligné que l'idée directrice qui avait présidé aux travaux du Sénat consistait à tenir compte des évolutions démographiques dans le respect des principes démocratiques et en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'égalité de suffrage, sans méconnaître, cependant, la spécificité de la Polynésie française et de ses archipels. A ce titre, il a insisté sur l'étendue du territoire polynésien, équivalente à la superficie de l'Europe, et sur la dispersion de ses 118 îles.

Après avoir concédé que l'écart de représentation entre les Iles-du-Vent et les îles Australes était aujourd'hui manifestement excessif, le

rapporteur du Sénat a néanmoins plaidé pour le respect des archipels les moins peuplés et les plus éloignés, dont la spécificité culturelle est réelle. Il a indiqué que, dans cette perspective, la haute assemblée avait souhaité renforcer la représentation des Iles-du-Vent de six puis de huit sièges, sans porter atteinte à celle des autres archipels, soulignant que, grâce à cette méthode, l'écart maximal de représentation entre les circonscriptions était réduit notablement et ramené à un niveau inférieur à celui accepté par le législateur en 1985. Il a, en effet, insisté sur le risque de susciter des réactions virulentes dans les archipels en cas d'atteinte portée à leur représentation à l'assemblée territoriale, l'unité de la Polynésie française pouvant être, à terme, remise en cause.

Estimant que la position du Sénat illustre parfaitement la volonté de progresser et de trouver un compromis équilibré, il a conclu que, compte tenu de la proximité des échéances électorales, la possibilité de voir aboutir cette réforme serait fort compromise en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

S'agissant du contexte géographique et démographique, **M. Jean-Yves Caullet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a tenu à souligner que le constat chiffré était frappant, puisque les Iles-du-Vent, qui regroupent les trois quarts de la population, ne sont représentées que par la moitié des sièges à l'assemblée territoriale, l'écart n'ayant jamais été aussi important. Ajoutant que la représentation des autres archipels, les uns par rapport aux autres, était également déséquilibrée, il a appelé à la mise en place d'une nouvelle répartition des sièges qui soit aussi proche que possible de l'idéal « un homme, une voix », tout en respectant la spécificité des archipels éloignés.

Evoquant les conclusions de l'Assemblée nationale, lors de la première lecture de la proposition de loi organique, il a rappelé que les députés avaient souhaité maintenir le nombre actuel de quarante et un sièges à l'assemblée de la Polynésie française, en procédant à une meilleure répartition de ceux-ci approchant au mieux l'équité démographique. Il a estimé que cet objectif avait été atteint, puisque le dispositif proposé par l'Assemblée nationale respectait scrupuleusement les critères établis par le Conseil constitutionnel, tout en tenant compte des particularités des archipels les moins peuplés. Il a insisté sur le fait que l'octroi de deux sièges aux Iles Marquises et aux Iles Australes leur garantissait une représentation bien supérieure encore à leur poids démographique réel, observant, par ailleurs, que le respect strict des critères démographiques et le maintien simultané du nombre actuel de sièges dans ces archipels conduirait à une inflation excessive des effectifs de l'assemblée territoriale.

Après avoir concédé que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale suscitait des interrogations dans les archipels, comme il avait pu le constater lui-même lors d'un déplacement récent, il a considéré que les propositions du Sénat s'éloignaient trop cependant du principe d'égalité de suffrage. Appelant à un compromis raisonnable qui constitue une adresse claire et lisible à l'attention des Polynésiens, il s'est déclaré ouvert à la discussion tout en demandant au Sénat de faire un pas en faveur d'une plus grande équité.

Tout en exprimant la conviction qu'un accord était possible, **M. Bernard Roman, président**, a considéré qu'un échec de la commission mixte paritaire ne signifierait, en aucune façon, un report *sine die* de cette réforme. Il a observé que la discussion pouvait s'articuler autour de trois questions : le nombre total de sièges à l'assemblée territoriale, la représentation des archipels et celle des Iles-du-Vent. A partir de la présentation faite par les rapporteurs des conclusions des deux assemblées, il a constaté que la représentation des Iles-du-Vent semblait constituer le point de divergence majeur puisqu'elle était jugée trop faible par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, tandis que le rapporteur pour le Sénat considérait, au contraire, qu'elle était évaluée à sa juste valeur.

Evoquant la proposition de l'Assemblée nationale d'augmenter le nombre de sièges des Iles-du-Vent, tout en maintenant l'effectif actuel de l'assemblée territoriale, **M. Jean-Jacques Hyest** a observé qu'elle aurait pour effet de réduire à deux sièges la représentation des archipels des Australes et des Marquises, ce qui était insuffisant pour la mise en œuvre d'un système de représentation proportionnelle. Il a reconnu, par ailleurs, que le dispositif proposé par le Sénat n'appliquait pas strictement la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'égalité de suffrage et au découpage des circonscriptions. Rapprochant ce débat de celui qui avait eu lieu lors de l'adoption en 1999 de la loi renforçant la coopération intercommunale, il a rappelé que les parlementaires avaient alors veillé à ce que des communes ne puissent être absorbées dans un ensemble intercommunal et se voir imposer des décisions contre leur gré par le jeu de la règle majoritaire. Il a insisté sur la nécessité de prendre en compte les aspirations des îles les plus éloignées et d'éviter une marginalisation de leur représentation.

Après une suspension de séance demandée par M. Guy Allouche, **M. Jean-Yves Caullet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé, partant de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, l'ajout d'un siège par circonscription pour atteindre la répartition suivante : trente sièges pour les Iles-du-Vent, six sièges pour les Iles-sous-le-Vent, quatre

sièges pour les îles Tuamotu-Gambier, trois sièges pour les îles Marquises et trois sièges pour les îles Australes.

Tout en acceptant que le nombre de sièges des Iles-du-Vent soit majoré, **M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat**, a exprimé sa réticence à l'égard un dispositif réduisant la représentation des Iles-sous-le-Vent ainsi que des Tuamotu-Gambier alors que, précisément, ces archipels connaissent une évolution démographique très dynamique. Il a jugé qu'il serait dangereux de réduire le nombre de sièges de l'une ou l'autre des quatre plus petites circonscriptions, estimant qu'une telle solution serait source de contentieux et d'affrontements entre les différents archipels. Reconnaisant cependant que les nouvelles propositions du rapporteur pour l'Assemblée nationale constituaient une avancée indéniable sur la voie d'un compromis, M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat, a proposé de majorer de deux sièges supplémentaires la représentation des Iles-du-Vent, qui disposeraient ainsi de trente-deux sièges, tout en maintenant inchangé le nombre d'élus des autres archipels, ce qui porterait l'effectif total de l'assemblée territoriale à cinquante et un sièges.

M. Bernard Roman, président, a rappelé que l'élaboration d'un compromis supposait que les deux assemblées acceptent de modifier sensiblement le texte qu'elles avaient précédemment adopté. Il a estimé que le rapporteur pour l'Assemblée nationale avait pris en considération certaines des propositions du Sénat en suggérant d'augmenter d'un siège le nombre des représentants dont pourrait bénéficier chaque archipel polynésien. Il a jugé, en revanche, que la proposition du rapporteur pour le Sénat maintenant le nombre des sièges des quatre archipels les moins peuplés, ne pouvait être considérée, par l'Assemblée, comme une avancée crédible et acceptable.

M. Gaston Flosse a indiqué qu'en tenant compte exclusivement du critère de variation démographique, les différentes propositions de répartition des sièges ne prenaient pas la juste mesure d'autres éléments tout aussi importants, comme la dispersion géographique des Tuamotu-Gambier ou encore le taux de croissance économique de certains archipels. Il a précisé que les Tuamotu-Gambier avaient ainsi connu une croissance démographique de 22 % pendant les quinze dernières années et représentaient le deuxième revenu économique de la Polynésie grâce à la perliculture. Or, il a observé qu'aux termes de la proposition émise par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, cet archipel allait être pénalisé, tout comme les Iles-sous-le-Vent, qui accueillent pourtant plus de 260 000 touristes par an, constituant un véritable poumon économique pour la Polynésie française. Il a estimé que les populations de ces deux archipels ne comprendraient pas qu'on les pénalise ainsi. C'est pourquoi, il a estimé que la proposition du rapporteur pour le Sénat pouvait constituer un bon compromis.

Observant que les Iles-sous-le-Vent bénéficiaient actuellement d'une surreprésentation manifeste, **M. Jérôme Lambert** a considéré que, sur ces bases, pour assurer à tous les archipels une représentation plus juste et proportionnelle à leur population, il conviendrait d'augmenter de manière substantielle le nombre des représentants des Iles-du-Vent, les habitants de cet archipel pouvant aujourd'hui se considérer, à bon droit, comme injustement traités.

M. Paul Girod a rappelé que le ratio du nombre de représentants rapporté à la population de la plus petite circonscription, soit les îles Australes, comparé à celui de la plus grande, c'est-à-dire les Iles-du-Vent, qui était passé de 2,67 en 1985 à 3,38 aujourd'hui, serait ramené, si l'on suivait la proposition du Sénat, à 2,47, ce qui irait dans le sens d'un plus grand respect des exigences du Conseil constitutionnel. Il a observé de façon incidente que de tels écarts n'étaient pas excessifs en comparaison de ceux constatés en métropole pour les élections législatives, l'écart maximal séparant la deuxième circonscription du Val d'Oise de la deuxième circonscription de la Lozère s'élevant à 5,47. Il a ajouté que la proposition faite par le rapporteur pour le Sénat permettait de prendre en compte l'évolution prévisible de la population des Iles-sous-le-Vent et des Tuamotu-Gambier.

Soulignant que les populations des archipels ne comprendraient pas qu'en l'espèce l'Assemblée nationale fasse usage de son pouvoir constitutionnel de statuer définitivement, **M. Michel Buillard** a indiqué que tout devait être fait pour aboutir à l'élaboration d'un texte de compromis constituant un message politique clair en direction de ces populations. Evoquant les conséquences économiques du démantèlement du centre d'expérimentation nucléaire, il a souhaité que les critères déterminant le nombre des élus prennent également en considération des éléments de nature économique.

Evoquant le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon qui élit un sénateur et un député en dépit de sa faible population, **M. Dominique Bussereau** a considéré que le critère adopté pour déterminer le nombre d'élus en Polynésie ne devait pas être par trop défavorable aux plus petits des territoires qui la compose. Il a estimé que la position défendue par le rapporteur pour le Sénat constituait, à cet égard, une réponse plus satisfaisante que celle avancée par son collègue de l'Assemblée nationale.

M. Gaston Flosse a constaté que la proposition présentée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale fondait la représentation des différents archipels sur le seul critère démographique, à l'exclusion de toute considération relative à leur niveau de développement économique ou à leur étendue géographique. Il a rappelé que cette exigence de stricte proportionnalité par rapport à la population n'avait pas été imposée à la Nouvelle-Calédonie, personne n'ayant été choqué, dans ce cas précis, par le maintien d'un déséquilibre important au bénéfice des provinces du Nord et des îles Loyauté par rapport à celle du Sud. Il a regretté cette différence de traitement qu'il a résumé par la formule : « deux poids, deux mesures ».

M. Jean-Yves Caullet, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a contesté cette interprétation en observant que ni le maintien du nombre actuel de représentants des quatre archipels les moins peuplés, ni la solution de compromis précédemment proposée par les députés, ne gommait toute distorsion entre représentation et poids démographique. Il a constaté, au demeurant, qu'une proportionnalité intégrale par rapport à la population supposerait d'augmenter de façon considérable le nombre total des représentants, qui devrait être supérieur, dans cette hypothèse, à soixante-dix, cela étant naturellement exclu. Il a donc considéré qu'il ne fallait pas se priver d'agir, de façon concomitante, sur ces deux instruments que sont le nombre de représentants, d'une part, comme le souhaite le Sénat, mais

également la répartition de ceux-ci entre les différents archipels, comme le propose l'Assemblée nationale. Il a rappelé, pour conclure, que la solution mise en œuvre en Nouvelle-Calédonie avait fait l'objet d'un large consensus, qui n'existe pas en Polynésie où il convient, dès lors, plus modestement, de rechercher la solution la plus équilibrée possible.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat, a souhaité un rapprochement entre les positions des deux assemblées, observant que l'Assemblée nationale prenait en compte, de façon excessive, des principes arithmétiques, alors que le Sénat privilégiait, de manière peut-être également excessive, des considérations économiques. Il a considéré, en tout état de cause, que le fait de porter la représentation des Iles-du-Vent à trente-deux représentants n'avait rien de choquant.

Après une courte suspension, **M. Jean-Yves Caullet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé que l'assemblée de la Polynésie française soit composée de quarante-neuf membres, trois sièges étant attribués aux îles Marquises, trois aux îles Australes, quatre aux îles Tuamotu-Gambier, sept aux Iles-sous-le-Vent et trente-deux aux Iles-du-Vent. Il a considéré que cette nouvelle proposition, prenant en compte le souhait du Sénat d'accroître l'effectif de cette assemblée, constituait ainsi un compromis acceptable.

Après une nouvelle suspension, **M. Charles Jolibois, vice-président**, tout en jugeant cette proposition intéressante, a souhaité que les circonscriptions des Iles-du-Vent et des Tuamotu-Gambier bénéficient, chacune, d'un siège supplémentaire, ce qui porterait à cinquante et un l'effectif de l'assemblée de la Polynésie française.

M. Guy Allouche, a rappelé qu'il avait proposé, lors de l'examen au Sénat de la proposition de M. Gaston Flosse, que trente-six sièges soient attribués aux Iles-du-Vent et huit aux Iles-sous-le-Vent, ce qui aurait porté l'effectif de l'assemblée territoriale à cinquante-cinq sièges ; il a regretté que le Sénat n'ait pas retenu sa proposition, qui aurait permis de prendre en compte l'évolution démographique des Iles-du-Vent.

M. Bernard Roman, président, n'a pas jugée acceptable la proposition faite par M. Charles Jolibois. Il a appelé les sénateurs à prendre la mesure des concessions faites par l'Assemblée nationale et a souhaité que la Commission parvienne à un accord sur la nouvelle proposition formulée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Après que **M. Charles Jolibois, vice-président**, eut précisé que les modifications qu'il souhaitait voir apporter à la répartition des sièges proposée par l'Assemblée nationale rejoignaient celles présentées par

M. Guy Allouche, **M. Paul Girod** a considéré qu'attribuer cinq sièges aux Tuamotu-Gambier n'était pas excessif, compte tenu de l'étendue de ce territoire.

M. Gaston Flosse a proposé que huit sièges soient attribués aux Iles-sous-le-Vent, trente-trois aux Iles-du-Vent et quatre aux Tuamotu-Gambier.

M. Daniel Hoeffel a indiqué que, pour sa part, il se résignait à la proposition faite par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, aucun dispositif ne pouvant prétendre à la perfection.

M. Gaston Flosse a rappelé que la proposition qu'il avait présentée au Sénat était soutenue par toutes les composantes de l'assemblée territoriale, à la seule exception des indépendantistes, par le conseil économique, social et culturel, ainsi que par l'association des maires de Polynésie française. Il a considéré qu'il serait légitime de prendre en compte les souhaits exprimés par les élus représentant les Polynésiens.

M. Emile Vernaudon a considéré que la meilleure répartition des sièges entre les circonscriptions était celle prévue dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Soulignant que les représentants de son parti à l'assemblée territoriale avaient progressivement été récupérés par le pouvoir en place en Polynésie française, il a estimé que seule une meilleure répartition des sièges entre les circonscriptions serait de nature à garantir une plus grande équité dans la représentation politique.

A l'issue de ce débat, la commission mixte paritaire a *adopté* l'article 1^{er} dans la rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale. *Puis, elle a adopté l'ensemble du texte ainsi modifié.*

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi organique dans le texte reproduit à la suite du tableau comparatif figurant ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 1^{er}

L'article 1^{er} 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 :

« *Art. 1^{er}.* — 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	
Iles du Vent	29 conseillers
Iles Sous-le-Vent	5 conseillers
Iles Marquises	2 conseillers
Iles Australes	2 conseillers
Iles Tuamotu et Gambier	3 conseillers

»

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 1^{er}

(Alinéa sans modification).

« *Art. 1^{er}.* —
... de quarante-neuf conseillers élus...

« La Polynésie française est divisée en...

Désignation des circonscriptions	Nombre de sièges
Iles du Vent	30
Iles Sous-le-Vent	8
Iles Australes	3
Iles Tuamotu et Gambier	5
Iles Marquises	3
TOTAL	49

»

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Article premier

L'article 1^{er} 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 :

« *Art. 1^{er}.* — L'assemblée de la Polynésie française est composée de quarante-neuf conseillers élus pour cinq ans et rééligibles. Elle se renouvelle intégralement.

« La Polynésie française est divisée en cinq circonscriptions électorales. Les sièges sont répartis conformément au tableau ci-après :

Désignation des circonscriptions	Nombre de sièges
Iles du Vent.....	32
Iles Sous-le-Vent	7
Iles Australes	3
Iles Tuamotu et Gambier	4
Iles Marquises	3
TOTAL.....	49

»

.....