

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française,

Par M. Lucien LANIER,

Sénateur.

(1). Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législature) : 1448, 2329, 2410, 2473 et T.A. 550

Sénat : 439 (1999-2000).

Outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. UN CHEMINEMENT LABORIEUX POUR UNE RÉFORME DONT TOUS S'ACCORDENT À RECONNAÎTRE LA NÉCESSITÉ	6
A. UN CONSTAT UNANIME : LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À UN RÉÉQUILIBRAGE AU BÉNÉFICE DES ILES-DU-VENT.....	6
B. UN CHEMINEMENT LÉGISLATIF QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS	10
II. LA NOUVELLE RÉPARTITION DES SIÈGES DOIT S'EFFORCER DE CONCILIER DES IMPÉRATIFS CONSTITUTIONNELS CONCURRENTS	12
A. LES CRITÈRES RETENUS PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE DOIVENT ÊTRE CONFRONTÉS À LA RÉALITÉ POLYNÉSIIENNE	12
B. LE DISPOSITIF RETENU PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE PARAÎT À CONTRE-COURANT DE L'HISTOIRE.....	15
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	17
A. RESTAURER LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ILES-DU-VENT TOUT EN GARANTISSANT UNE REPRÉSENTATION MINIMALE DES ARCHIPELS ÉLOIGNÉS ÉVITANT LEUR MARGINALISATION	17
B. LA SUPPRESSION D'UN RENVOI AU CODE ÉLECTORAL CONCERNANT LE MODE DE SCRUTIN APPLICABLE : UNE CLARIFICATION OPPORTUNE.....	19
TABLEAU COMPARATIF	21
ANNEXE DÉLIBÉRATION N° 99-092 / APF DU 27 MAI 1999 DE L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	24

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 15 novembre 2000 sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Lucien Lanier, à l'examen de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française.

Après une présentation des évolutions démographiques des différents archipels de la Polynésie française et de leur incidence sur la répartition des sièges au sein de l'assemblée locale, M. Lucien Lanier a indiqué que tous s'accordaient à admettre la nécessité et l'urgence d'une nouvelle révision de cette répartition, les écarts de représentation s'étant considérablement creusés depuis 1985. Il a rappelé que le Sénat avait pris une initiative en ce sens au mois de novembre 1999, restée sans lendemain puisque l'Assemblée nationale avait préféré statuer sur une proposition de loi organique distincte, inscrite à l'ordre du jour prioritaire après déclaration d'urgence au mois de juin dernier, ce qui ne permettrait d'aboutir que moins de six mois avant le prochain renouvellement de l'assemblée territoriale fixé à mai 2001.

M. Lucien Lanier a indiqué que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tendait à opérer une redistribution des sièges entre les cinq circonscriptions, sept des quarante et un sièges composant l'assemblée de la Polynésie française étant retirés de la dotation des archipels des Iles Sous-le-Vent, des Iles Tuamotu et Gambier, des Iles Australes et des Iles Marquises pour être attribués aux Iles du Vent. Après avoir rappelé que la jurisprudence constitutionnelle en matière d'égalité du suffrage affirmait la prépondérance du critère démographique tout en ménageant une possibilité de pondération pour des motifs d'intérêt général, il a estimé que ce dispositif méconnaissait la spécificité polynésienne faite de diversité, aboutissait à marginaliser la représentation des archipels ce qui était contraire à l'objectif de rééquilibrage lié à la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique et à toute l'évolution depuis 1946, et paraissait incompatible, pour les deux circonscriptions dotées de seulement deux sièges, avec le mode de scrutin proportionnel en vigueur.

Dans le prolongement du dispositif qu'elle avait approuvé un an auparavant, la commission a adopté la rédaction proposée par le rapporteur consistant à augmenter de vingt deux à trente le nombre de sièges des Iles du Vent sans modifier les dotations des autres archipels.

Mesdames, Messieurs,

Voilà presque un an jour pour jour, le 17 novembre 1999, votre commission des Lois était conduite à examiner une proposition de loi organique présentée par M. Gaston Flosse et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à améliorer le régime électoral applicable à la formation de l'assemblée de la Polynésie française.

Le parcours législatif de cette proposition de loi organique devait s'achever avec son adoption par le Sénat le 23 novembre, dans le texte proposé par votre commission. Du moins avait-elle eu le mérite d'ouvrir le débat, dans le cadre parlementaire, sur la nécessité de procéder à un rééquilibrage de la répartition des sièges au sein de l'assemblée de la Polynésie française, et d'en souligner l'urgence à l'approche du renouvellement de mai 2001.

Le Gouvernement s'étant abstenu de donner suite au déroulement de ce processus parlementaire amorcé au Sénat et n'ayant pas davantage repris l'initiative en portant à la discussion un contre-projet, il fallut attendre plus de six mois pour que l'Assemblée nationale se saisisse de ce sujet et adopte à son tour une proposition de loi organique le 26 juin dernier, soit à la fin de la session.

Ce texte est aujourd'hui soumis à votre examen, inscrit à l'ordre du jour prioritaire après déclaration d'urgence ... à moins de six mois de l'échéance électorale.

Ainsi, cette réforme dont tous s'accordent à reconnaître la nécessité et l'urgence et dont le Gouvernement a affirmé qu'il souhaitait sa mise en œuvre dès le renouvellement territorial de 2001¹, a-t-elle, paradoxalement, des difficultés à émerger face à la diversité des solutions préconisées².

¹ *J.O. Débats Sénat, séance du 23 novembre 1999, page 6189.*

² *Quatre propositions de loi organique ont été déposées :*

- *PPLO n° 1448 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 1999, destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française, présentée par M. Émile Vernaudeau ;*

Guidée par le souci d'assurer le respect du principe d'égalité du suffrage, la réforme doit cependant répondre à l'impérieuse nécessité de ne pas marginaliser les archipels éloignés, sauf à nier la spécificité de ce territoire.

I. UN CHEMINEMENT LABORIEUX POUR UNE RÉFORME DONT TOUS S'ACCORDENT À RECONNAÎTRE LA NÉCESSITÉ

A. UN CONSTAT UNANIME : LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À UN RÉÉQUILIBRAGE AU BÉNÉFICE DES ILES-DU-VENT

Depuis son accession au statut de territoire d'outre-mer doté d'une assemblée délibérante en 1946, la **répartition des sièges** au sein de cette assemblée entre les cinq circonscriptions¹ électorales a été **révisée à trois reprises, en 1952, 1957 et 1985, pour tenir compte des évolutions démographiques constatées lors des recensements de 1951, 1956 et 1983.**

Au début régulières et espacées de moins d'une dizaine d'années (1946, 1952 et 1957), les révisions se sont ensuite raréfiées puisque **la dernière** n'est intervenue qu'en **1985**, soit près de trente ans après la précédente. Quinze ans se sont à nouveau écoulés depuis lors, au cours desquels la Polynésie française a connu d'importantes évolutions démographiques, statutaires et économiques, la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique nécessitant une véritable reconversion de l'économie polynésienne et une remise en valeur des archipels.

Le **tableau** ci-après retrace **l'évolution de la répartition des sièges en fonction de la progression de la population de chacun des archipels :**

	1946	1946-1951	1952	1951-1956	1957	1956-1983	1985
--	------	-----------	------	-----------	------	-----------	------

- PPLO n° 35 adoptée par le Sénat le 23 novembre 1999, 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 ;

- PPLO n° 2329 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2000, relative à l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française, présentée par M. Émile Vernaudeau ;

- PPLO n° 2410 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2000, 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, présentée par MM. Michel Buillard et Dominique Perben.

¹ En vertu de 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, les cinq archipels que forment les Iles-du-Vent, les Iles-sous-le-Vent, les Iles Australes, les Iles Tuamotu et Gambier et les Iles Marquises constituent autant de circonscriptions électorales.

	nombre de sièges	évolution de la population	nombre de sièges	évolution de la population	nombre de sièges	évolution de la population	nombre de sièges
Iles-du-Vent	10	+ 20,2% soit en 1951 : 56,3% de la pop.	12 (+2)	+ 25% soit en 1956 : 58% de la pop.	16 (+4)	+ 178% soit en 1983 : 73,8% de la pop.	22 (+6)
Iles-Sous-le-Vent	5	+ 4,8% soit 20,8% de la pop.	5 (=)	+ 18,1% soit 20,2% de la pop.	6 (+1)	+ 23,5% soit 11,4% de la pop.	8 (+2)
Iles Australes	1	+ 1,6% soit 6,3% de la pop.	2 (+1)	+ 3,2% soit 5,4% de la pop.	2 (=)	+ 53% soit 3,8% de la pop.	3 (+1)
Iles Marquises	2	+ 9,5% soit 5,2% de la pop.	2 (=)	+ 27,8% soit 5,4% de la pop.	2 (=)	+ 57,2% soit 3,9% de la pop.	3 (+1)
Iles Tuamotu et Gambier	2	+ 6,9% soit 11,4% de la pop.	4 (+2)	+ 17,2% soit 11% de la pop.	4 (=)	+ 40,7% soit 7,1% de la pop.	5 (+1)
Total	20	+ 13,3%	25 (+5)	+ 21,5%	30 (+5)	+118,5%	41 (+11)

Il apparaît que l'obtention d'une dotation supplémentaire en nombre de sièges dépend à la fois de l'importance relative de la progression démographique au cours de la période et de la part démographique de l'archipel considéré dans la population totale, sans méconnaître la nécessité d'une représentation minimale :

- disposant de la moitié des sièges en 1946, **les Iles-du-Vent** sont dotées de 22 sièges sur 41 depuis 1985 alors même qu'elles regroupent près des trois-quarts de la population totale. Cette circonscription est celle qui a connu au cours de cette période de près de quarante ans la plus forte poussée démographique, sa population étant multipliée par quatre alors que la population totale était multipliée par trois ;

- avec une population qui a augmenté de moitié sur la même période, **les Iles-sous-le-Vent** ont vu leur nombre de sièges passer de 5 à 8, soit près du cinquième du total. C'est la deuxième circonscription la plus peuplée, regroupant 11,4% de la population polynésienne au recensement de 1983 ;

- **les Iles Australes** ont vu leur population s'accroître de plus de moitié et leur nombre de sièges tripler, passant de 1 à 3, bien que leur part relative dans la population totale ait presque été divisée par deux depuis 1946 ;

- regroupant une population très légèrement plus nombreuse que les Iles Australes, **les Iles Marquises**, détenant également 3 sièges depuis 1985, ont vu leur population plus que doubler entre 1946 et 1983, leur taux d'accroissement démographique étant le plus élevé après celui des Iles-du-Vent ;

- troisième circonscription la plus importante par la population, **les Iles Tuamotu et Gambier** rassemblaient légèrement plus de 7% de la population totale en 1983. La population de cette circonscription ayant augmenté de plus des trois-quarts sur la période considérée, son nombre de sièges à l'assemblée de la Polynésie française a été porté de 2 à 5.

Depuis 1985, date de la dernière modification de la répartition des sièges à l'assemblée de la Polynésie française, **deux recensements** sont intervenus **en 1988 et 1996** qui révèlent à nouveau d'importantes évolutions démographiques retracées dans le tableau ci-après.

Alors que le taux d'accroissement de la population polynésienne, en moyenne annuelle, est deux fois moins élevé sur la période 1983-1996 que sur la période 1946-1983, on constate que sur la dernière période :

- le **taux d'accroissement annuel de la population des Iles-du-Vent s'est considérablement réduit**, restant cependant très légèrement supérieur à la moyenne de l'ensemble de la population ; cette circonscription continue à rassembler près des trois-quarts de la population polynésienne ;

- seule **la population des Iles-sous-le-Vent augmente à un rythme nettement plus soutenu que la moyenne**, sa part dans la population totale progressant sensiblement de 11,4% à 12,2%. Contrairement aux autres archipels à l'exception des Iles Tuamotu et Gambier, cette circonscription connaît une accélération de son accroissement démographique ;

- les Iles Marquises et les Iles Australes connaissent en revanche une **décélération** de leur rythme d'accroissement démographique supérieure à la moyenne, la part de la population des Australes dans l'ensemble polynésien se réduisant à 3%, celle de la population marquisienne se maintenant à 3,7% ;

- avec une légère accélération de leur taux d'accroissement démographique par rapport à la période antérieure, **les Iles Tuamotu et Gambier maintiennent leur part de 7% de la population totale.**

	Population 1946	Population 1983	1946-1983 Évolution	soit en progression annuelle	Population 1996	1983-1996 Évolution	soit en progression annuelle
Iles-du-Vent	29438	123069 soit 73,8%	+ 318 %	+ 8,6%	162686 soit 74,1%	+ 32,2%	+ 2,47%
Iles-sous-le-Vent	12460	19060 soit 11,4%	+ 53%	+ 1,43%	26838 soit 12,2%	+ 40,8%	+ 3,14%
Iles Australes	3915	6283 soit 3,8%	+ 60,5%	+ 1,64%	6563 soit 3%	+ 4,5%	+ 0,35%
Iles Marquises	2976	6548 soit 3,9%	+ 120%	+ 3,24%	8064 soit 3,7%	+ 23,2%	+ 1,78%
Iles Tuamotu et Gambier	6692	11793 soit 7,1%	+ 76,2%	+ 2,06%	15370 soit 7%	+ 30,3%	+ 2,33%
Total	55481	166753	+ 200 %	+ 5,4%	219521	+ 31,6%	+ 2,43%

Partant du constat de ces **disparités démographiques** et d'une certaine tendance à leur accentuation au cours de la période précédant le dernier recensement, avec pour incidence automatique un **creusement des écarts de représentation entre les différentes circonscriptions** (voir tableau ci-après), tous s'accordent à reconnaître la nécessité d'un réajustement de la répartition des sièges.

Ratios de représentation et écarts maximum

	Ration moyen	Iles-du-Vent	Iles-sous-le-Vent	Iles Tuamotu et Gambier	Iles Marquises	Iles Australes	Écart maximal de représentation
1946	2774	2944	2492	3346	1488	3915	2,63
1952	2513	2949	2612	1789	1630	1989	1,81
1957	2544	2765	2571	2095	2082	2053	1,35
1985	4067	5594	2382	2358	2182	2094	2,67
1996	5354	7394	3354	3074	2688	2187	3,38
PPLO Sénat	4670	5810	3354	3074	2688	2187	2,65
PPLO AN	5354	5610	5367	3281	4032	5123	1,7

Le **Sénat** au mois de novembre 1999 et l'**Assemblée nationale** au mois de juin 2000 ont cependant opté pour des **solutions différentes** pour le réajustement de la répartition des sièges : augmentation de la seule représentation des Iles-du-Vent pour le Sénat, augmentation de la représentation des Iles-du-Vent compensée par une diminution à due concurrence de la représentation des autres archipels pour l'Assemblée nationale.

B. UN CHEMINEMENT LÉGISLATIF QUI SUSCITE DES INTERROGATIONS

Alors que le Sénat avait pris l'initiative d'une réforme dès le mois de novembre 1999, soit dix-huit mois avant l'échéance électorale de mai 2001 ce qui, tout en laissant se dérouler sans précipitation la navette parlementaire, aurait permis d'appliquer le nouveau dispositif sans risque d'interférence avec la campagne des élections territoriales, ni le Gouvernement, ni l'Assemblée nationale n'ont donné suite.

Bien qu'ayant souligné l'existence d'un large **consensus** sur le **principe de cette réforme** et indiqué expressément que « *si aucune des propositions de loi organique déposées n'était votée rapidement, le*

Gouvernement ferait une proposition de rééquilibrage »¹, celui-ci s'est en définitive abstenu.

L'Assemblée nationale quant à elle n'a pas estimé opportun de se saisir du **texte adopté par le Sénat**, le rapport de la commission des Lois du mois de juin 2000 faisant valoir que « *la procédure qui a conduit à son adoption présente de véritables risques constitutionnels* », la proposition de loi organique n'ayant « *pas été formellement présentée à l'assemblée territoriale de la Polynésie française avant que le Sénat ne l'adopte le 23 novembre* »². S'il est exact que cette proposition de loi organique n'avait pas été soumise en temps utile à l'assemblée de la Polynésie française, la procédure ne répondant pas strictement à l'exigence fixée par la jurisprudence constitutionnelle (décision n° 196 DC du 8 août 1985) selon laquelle 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, il convient de souligner que **l'assemblée de la Polynésie française avait cependant effectivement débattu de cette question** et avait même formulé un **voeu** correspondant précisément au dispositif figurant dans la proposition de loi organique déposée par notre excellent collègue M. Gaston Flosse. Or, ce voeu, résultant de la délibération de l'assemblée de la Polynésie française n° 99-092/APF du 27 mai 1999, avait bien été **porté à la connaissance des sénateurs** puisqu'il avait été publié en annexe du rapport de la commission des Lois³.

Il reste que le débat sur la mise en œuvre d'un rééquilibrage de la répartition des sièges à l'assemblée de la Polynésie française aurait pu être engagé plus tôt par l'Assemblée nationale, et même avant que le Sénat n'en prenne l'initiative puisque M. Émile Vernaudeau avait déposé une proposition de loi organique dès le mois de mars 1999, dont le dispositif a d'ailleurs en définitive été retenu par les députés à la fin du mois de juin dernier.

L'échéance du scrutin territorial de 2001 approchant rapidement, le Gouvernement, après cette phase d'inertie, a décidé de déclarer **l'urgence** afin d'accélérer la procédure. Cependant, la procédure d'urgence ne saurait permettre de rattraper totalement le temps perdu sur cette question électorale puisque **désormais la réforme interviendrait nécessairement moins de six mois avant la date du renouvellement**.

En effet, si seule la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils

¹ J.O. Débats Sénat, séance du 23 novembre 1999, page 6189.

² Rapport n° 2473 du 20 juin 2000 fait par M. Jean-Yves Caullet au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, pages 10 et 11.

³ Rapport n° 76 du 17 novembre 1999 fait par M. Lucien Lanier au nom de la commission des Lois du Sénat, annexe 1, pages 22 et 23.

régionaux, en son article 7, dispose qu' « *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées* », tous s'accordent à admettre le **principe démocratique interdisant de modifier les règles électorales dans l'année précédant le scrutin**. Ainsi, lors du débat sur la réforme du mode de scrutin régional en 1998, M. le président Guy Allouche rappelait-il ce principe selon lequel « *on ne modifie pas un mode de scrutin dans l'année qui précède, sauf s'il y a accord entre formations politiques* » en soulignant le prix qu'y attachait le Premier ministre¹. M. Christian Paul lui-même, alors député, affirmait à l'occasion de ce débat à l'Assemblée nationale être de ceux qui « *s'opposaient à une réforme à quelques semaines d'une échéance* » et soulignait qu' « *en aucune façon, la règle du jeu du scrutin régional ne pouvait être ajustée ou transformée à la veille d'une élection* »².

A moins de six mois des élections territoriales, il semble donc **nécessaire de parvenir à une modification** de la répartition des sièges à l'assemblée de la Polynésie française **recueillant un certain consensus**.

II. LA NOUVELLE RÉPARTITION DES SIÈGES DOIT S'EFFORCER DE CONCILIER DES IMPÉRATIFS CONSTITUTIONNELS CONCURRENTS

A. LES CRITÈRES RETENUS PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE DOIVENT ÊTRE CONFRONTÉS À LA RÉALITÉ POLYNÉSIE NNE

Comme votre commission des Lois a eu l'occasion de le rappeler dans son rapport du mois de novembre 1999, parmi les critères retenus par la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour apprécier les garanties offertes en matière d'égalité du suffrage figure au premier rang le critère démographique.

Si cette **prépondérance du critère démographique** ne fait pas de doute, les formules jurisprudentielles sont cependant loin d'imposer un lien de proportionnalité entre les modifications apportées dans le découpage des circonscriptions ou la répartition des sièges et les évolutions démographiques constatées. Ainsi la possibilité est-elle expressément prévue d'introduire une **pondération pour tenir compte « d'autres impératifs d'intérêt général »**.

¹ J.O. Débats Sénat, séance du 20 octobre 1998, page 3895.

² J.O. Débats Assemblée nationale, séance du 23 juin 1998, page 5282.

Ces critères résultent essentiellement de deux décisions, l'une du 8 août 1985 (n° 85-196 DC), l'autre du 7 juillet 1987 (n° 87-227 DC).

La **décision du 7 juillet 1987** relative aux modifications apportées au tableau des secteurs pour l'élection des conseillers municipaux de Marseille affirme que *« l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent ; que, s'il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée »*. Sur ces bases, le juge constitutionnel vérifie que *« les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement, ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive »* et exerce donc un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ces critères avaient déjà été affirmés dans une **décision** antérieure, celle du **8 août 1985**, pour la **Nouvelle-Calédonie**. Saisi de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel avait reconnu *« la possibilité pour le législateur, en conformité avec l'article 74 de la Constitution, d'instituer et de délimiter des régions dans le cadre de l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer en tenant compte de tous les éléments d'appréciation, notamment de la répartition géographique des populations »* et souligné que *« le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général, ces considérations ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée »*.

Aucune décision portant sur ces questions n'a jusqu'à présent concerné directement la Polynésie française. Cependant, il semble que les éléments modérateurs susceptibles de contrebalancer l'importance du critère démographique soit particulièrement forts pour ce territoire du fait de son extrême dispersion géographique (4.200 km² de terres émergées réparties entre 118 îles ou îlots au milieu de 5,5 millions de km² d'océan) et de la grande diversité de situation des archipels du point de vue tant géographique, climatique, économique qu'historique, culturel ou encore linguistique.

L'organisation particulière de ce territoire d'outre-mer, notion qui découle de l'article 74 de la Constitution, doit donc être appréciée de façon particulièrement contingente car dans le cas de la Polynésie française, la représentativité du territoire et de ses habitants implique la reconnaissance de leur diversité, trait caractéristique majeur de leur identité.

Le particularisme polynésien semble donc commander une interprétation souple des critères dégagés, les formules jurisprudentielles précitées n'étant guère transposables telles quelles, et encore moins celle résultant de la décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 parfois évoquée. En effet cette décision, concernant une loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, affirmait que si « *les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général* », « *en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20% de la population moyenne des circonscriptions du département* ».

Il est aisé de concevoir que pareille décision ne puisse s'appliquer en Polynésie française, sauf à assimiler les différents archipels à de simples cantons d'un département qui correspondrait au territoire lui-même, ce qui n'est pas concevable du fait des fortes disparités soulignées précédemment. Notons, en outre, que la mesure retenue par le Conseil constitutionnel est un écart par rapport à la moyenne démographique des circonscriptions à l'intérieur du département, entité homogène ; mais aucune limite n'est fixée concernant l'obligation de respecter un écart maximal de ratio de représentation entre circonscriptions de départements différents ou par rapport à un ratio de représentation moyen établi au niveau national.

Enfin et en revanche, le fait que le Conseil constitutionnel ait admis qu'il puisse être « *réserve à chaque département une représentation d'au moins deux députés, le législateur a(yant) entendu assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs* », paraît de nature à justifier, pour la Polynésie française, que les **archipels éloignés** bénéficient d'une **représentation minimale significative**, dès lors que « *les inégalités de représentation qui en résultent ne puissent être sensiblement accrues* ».

Les spécificités polynésiennes commandent donc une interprétation souple de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et l'aménagement d'un dispositif équilibré garantissant tout risque de marginalisation des archipels.

B. LE DISPOSITIF RETENU PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE PARAÎT À CONTRE-COURANT DE L'HISTOIRE

Conduite à examiner conjointement les **trois propositions de loi organique déposées à l'Assemblée nationale** et ayant pour objet de modifier la répartition des sièges à l'assemblée de la Polynésie française, la commission des Lois a en définitive retenu le dispositif préconisé par M. Émile Vernaudo dans sa proposition du mois de mars 1999. Elle a en revanche repoussé :

- la proposition de loi organique présentée par MM. Michel Buillard et Dominique Perben, tendant à augmenter le nombre de représentants de la circonscription la plus peuplée, c'est-à-dire celle des Iles-du-Vent. Cette proposition poursuivant la logique du dispositif adopté par le Sénat, la commission des Lois de l'Assemblée nationale reconnaît cependant qu'elle constitue « *un progrès sensible concernant la représentation des Iles-du-Vent* » mais selon elle insuffisant ;

- ainsi que la proposition de loi organique présentée par M. Émile Vernaudo, suggérant de rompre avec le système du découpage en cinq circonscriptions électorales, en place depuis 1946, pour créer une circonscription unique. Objectant que ce dispositif ne permettait pas de garantir une représentation institutionnelle des archipels éloignés, la commission des Lois de l'Assemblée nationale l'a repoussé, ce que l'on ne peut qu'approuver pleinement.

Le **dispositif adopté par l'Assemblée nationale** sur proposition de sa commission des Lois opère une **redistribution des sièges** entre les archipels au sein de l'assemblée de la Polynésie française. Le **nombre total de sièges restant inchangé** est donc fixé à 41, sept des sièges actuellement attribués aux archipels éloignés étant reportés sur les Iles-du-Vent : les Iles-sous-le-Vent se trouvent ainsi privées de trois sièges sur les huit dont elles bénéficiaient depuis 1985, les Iles Tuamotu et Gambier perdent deux sièges sur cinq, et les Iles Marquises et les Iles Australes perdent chacune un siège sur trois. L'Assemblée nationale a estimé qu'un nombre minimal de deux sièges « *ne négligeait pas la place des plus petits archipels* » dès lors que la tradition républicaine retenait ce même seuil pour la représentation parlementaire des départements les moins peuplés.

Si ce dispositif tend avec raison à augmenter substantiellement le nombre de sièges attribués à la circonscription des Iles-du-Vent qui regroupe près des trois-quarts de la population polynésienne, il présente l'**inconvenient majeur** de **réduire** en données absolues **la représentation des archipels éloignés**.

En effet, cela **va à contre-courant du mouvement de repeuplement de ces archipels** qui semble se dessiner dans la période la plus récente, repeuplement qui devrait constituer un corollaire de la reconversion économique de la Polynésie française après la fermeture du Centre d'expérimentation du Pacifique et de l'objectif affiché de rééquilibrage entre les archipels. Le ministre le reconnaissait lui-même lors de la séance au Sénat du 23 novembre 1999 puisqu'il affirmait que « *la prise en compte d'une géographie et d'un peuplement que l'on ne rencontre que dans le Pacifique se justifi[ait] d'autant plus que la population de certains archipels, ceux des Iles-sous-le-Vent et des îles Tuamotu et Gambier, connaît aujourd'hui une forte augmentation en raison du développement de l'activité touristique et perlière* »¹. De fait, entre 1988 et 1996, dates des deux derniers recensement, la croissance globale de la population polynésienne s'est élevée à 16,3%, les Iles-du-Vent connaissant une progression légèrement inférieure à cette moyenne (+ 15,9%) tandis que les deux archipels bénéficiant du plus fort dynamisme démographique étaient les Iles Tuamotu et Gambier (+ 24,2%) et les Iles-sous-le-Vent (+ 20,7%).

Par ailleurs, cela constituerait un **retour en arrière dès lors que depuis 1946 les archipels éloignés n'ont jamais perdu de siège**, bien au contraire : les Iles-sous-le-Vent ont acquis 3 sièges sur la période, passant de 5 à 8, les Iles Australes 2 sièges, passant de 1 à 3, les Iles Marquises 1 siège, passant de 2 à 3, et les Iles Tuamotu et Gambier 3 sièges, passant de 2 à 5 sièges.

En outre, l'argument avancé à l'Assemblée nationale¹ selon lequel « *fixer le nombre minimal de sièges à deux ne paraît pas choquant* » dès lors que ce nombre serait « *celui retenu par la tradition républicaine et accepté pour la représentation parlementaire des départements les moins peuplés* » ne paraît pas recevable. Le dispositif n'est **pas transposable** dans la mesure où, à l'Assemblée nationale, l'importance du nombre total de départements fait qu'un équilibre dans la représentation résulte naturellement de la dispersion ; aucune prépondérance géographique de représentation n'est possible, contrairement à la Polynésie française où le nombre de circonscriptions est réduit à cinq.

Enfin, la réduction à deux de la représentation minimale poserait la question du mode de scrutin, le **scrutin proportionnel** en vigueur paraissant peu compatible avec un nombre de sièges aussi faible.

Les **débats** qui se déroulèrent **au Sénat à l'automne 1999** révèlent un **front unanime pour refuser** toute solution consistant à réduire à représentation des archipels éloignés :

¹ J.O. Débats Sénat, séance du 23 novembre 1999, page 6189.

- le Gouvernement déclarait ainsi : « *La loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française a pour objectif un développement mieux équilibré. Diminuer la représentation des archipels irait à l'encontre de cette volonté de rééquilibrage* »² ;

- M. le président Guy Allouche soulignait à son tour : « *Si la proposition de M. Émile Vernaudon paraît plus satisfaisante en ce qu'elle respecte davantage les critères établis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, elle minore et sous-représente gravement - j'insiste sur ce mot - les archipels des Marquises, des Tuamotu et Gambier, des Australes et des Iles-sous-le-Vent* » ... « *La spécificité polynésienne commande - j'insiste sur ce terme - de ne pas toucher à la représentation actuelle de ces archipels* »³.

Notons que **l'assemblée de la Polynésie française** elle-même, consultée en vertu de l'article 74 de la Constitution, avait donné « *un avis défavorable sur la proposition de loi n° 1448 enregistrée le 9 mars 1999 à la Présidence de l'Assemblée nationale, en raison de son objectif qui vise à restreindre dans des proportions inacceptables la représentation des archipels éloignés au détriment des intérêts de leur population et fragilise les équilibres politiques propres à assurer leur représentativité au sein de ladite assemblée* »⁴.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. RESTAURER LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ILES-DU-VENT TOUT EN GARANTISSANT UNE REPRÉSENTATION MINIMALE DES ARCHIPELS ÉLOIGNÉS ÉVITANT LEUR MARGINALISATION

Le Sénat avait, au mois de novembre 1999, adopté un dispositif proposant d'accroître de 6 sièges la dotation des Iles-du-Vent actuellement

¹ Rapport n° 2473, *op.cit.*, page 15.

² J.O. Débats Sénat, séance du 23 novembre 1999, page 6189.

³ J.O. Débats Sénat, *op. cit.*, page 6192.

⁴ Délibération n° 99-092/APF du 27 mai 1999 portant avis sur une proposition de loi organique modifiant la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales des archipels de la Polynésie française et adoption par l'Assemblée de la Polynésie française d'un voeu tendant à modifier le nombre de sièges de conseillers dans la circonscription électorale des Iles du Vent (voir annexe).

fixée à 22 sièges, sans modifier la représentation des autres archipels, l'effectif de l'assemblée de la Polynésie française passant ainsi de 41 à 47 conseillers.

Cette proposition, permettant de tenir compte de la progression démographique des Iles-du-Vent qui regroupent près des trois quarts de la population polynésienne sans aboutir à une marginalisation des archipels éloignés, avait pour effet de ramener l'écart maximal de représentation entre deux archipels, en l'occurrence entre les Iles-du-Vent et les Iles Australes, au niveau de l'écart maximal admis par la représentation nationale lors de la révision de la répartition des sièges de 1985.

L'assemblée de la Polynésie française s'étant depuis prononcée en faveur d'une dotation de **8 sièges supplémentaires pour les Iles-du-Vent**¹, de même que le conseil économique, social et culturel de Polynésie française, votre commission des Lois proposera à la Haute Assemblée, par un **amendement**, de faire sienne cette proposition qui **permet**, comme le tableau ci-après en rend compte, **de réduire substantiellement les écarts de représentation** dans le sens d'un rééquilibrage et d'un meilleur respect du principe d'égalité du suffrage, **tout en préservant une représentation significative des archipels éloignés** en conformité avec les spécificités géographiques et humaines de la Polynésie française.

*La réduction des écarts de représentation
selon les modes de répartition envisagés*

	Iles-du-Vent		Iles-sous-le-Vent		Iles Tuamotu et Gambier		Iles Marquises		Iles Australes	
	ratio de représentation	ratio	écart / Iles du Vent	ratio	écart / Iles du Vent	ratio	écart / Iles du Vent	ratio	écart / Iles du Vent	
1985	5594	2382	2,34	2358	2,37	2182	2,56	2094	2,67	

¹ Délibération n° 2000-059/APF du 31 mai 2000.

1996	7394	3354	2,2	3074	2,4	2688	2,75	2187	3,38
PPLO adoptée par le Sénat en novembre 1999	5810	3354	1,73	3074	1,89	2688	2,16	2187	2,65
Proposition de la commission	5423	3354	1,61	3074	1,76	2688	2,01	2187	2,47

En gras figure l'écart maximum de représentation entre deux archipels.

La modification préconisée permettrait de réduire très substantiellement les écarts de représentation entre chaque archipel éloigné et celui des Iles-du-Vent. **L'écart maximum de représentation serait en effet réduit de près d'un point par rapport à la situation actuelle**, passant de 3,38 à 2,47, et **tous les écarts de représentation avec les autres archipels seraient nettement inférieurs à ce que le législateur avait admis en 1985.**

Notons enfin que par un **memorandum** co-signé le 15 mai 2000, le président du gouvernement de la Polynésie française, deux des trois parlementaires de ce territoire, le président de l'assemblée de la Polynésie française, le président du conseil économique, social et culturel, le président du syndicat pour la promotion des communes ainsi que par plusieurs conseillers appartenant aux groupes d'opposition à l'assemblée de la Polynésie française, se sont déclarés en faveur d'un « **rééquilibrage des cinq circonscriptions pour tenir compte de l'évolution démographique passée et à venir, en augmentant le nombre de conseillers des Iles-du-Vent de 8, les portant ainsi à 30** ».

Précisons que ce dispositif aurait pour effet de porter l'effectif global de l'assemblée de la Polynésie française à 49 conseillers, ce qui est loin d'être pléthorique pour une population de l'ordre de 220.000 habitants. Il convient de rappeler que le congrès de la Nouvelle-Calédonie compte 54 membres pour une population évaluée à près de 197.000 habitants au dernier recensement.

B. LA SUPPRESSION D'UN RENVOI AU CODE ÉLECTORAL CONCERNANT LE MODE DE SCRUTIN APPLICABLE : UNE CLARIFICATION OPPORTUNE

Le second article de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale correspond à une **simple clarification formelle** qui ne soulève aucune difficulté.

Il s'agit de modifier la rédaction de l'article 2 de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée de la Polynésie française pour tenir compte du fait que l'article 3 de la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux a modifié le dispositif de l'article L. 338 du code électoral définissant le mode de scrutin régional.

La modification proposée pour l'article 2 précité de la loi de 1952 consiste à supprimer la référence à l'article L. 338, susceptible désormais de prêter à confusion, pour la remplacer par l'énonciation du mode de scrutin applicable, que l'on ne modifie pas et qui demeure le scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des modifications qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter la présente proposition de loi organique.

TABLEAU COMPARATIF

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de Polynésie française

Art. 1^{er} — L'Assemblée territoriale 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	Nombre de sièges
Iles du Vent	22
Iles sous le Vent	8
Iles Australes	3
Iles Tuamotu et Gambier	5
Iles Marquises	3
TOTAL	41

Art. 2 Dans chaque circonscription électorale, les élections ont lieu selon le mode de scrutin prévu pour les conseillers régionaux par l'article L.338 du code électoral.

Code électoral

Art. L.338 Les conseillers régionaux sont élus dans chaque

Texte adopté par l'Assemblée nationale

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 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

Article 2 (nouveau)

L'article 2 de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 2* Dans chaque circonscription électorale, les élections ont lieu au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

« Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5% du nombre

Propositions de la Commission

Article premier

(Alinéa sans modification).

« *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 divisé en cinq circonscriptions électorales. Le sièges sont répartis conformément a tableau ci-après :

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

Article 2

(Sans modification).

Texte en vigueur

—

département au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix au moins égal à 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

—

des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

« Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui à le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. »

Propositions de la Commission

—

ANNEXE

**DÉLIBÉRATION N° 99-092 / APF DU 27 MAI 1999 DE
L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**ASSEMBLEE
DE LA
POLYNESIE
FRANÇAISE**

DELIBERATION N° 99-092/APF

DU 27 MAI 1999

portant avis sur une proposition de loi organique modifiant la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales des archipels de la Polynésie française et adoption par l'Assemblée de la Polynésie française d'un voeu tendant à modifier le nombre de sièges de conseillers dans la circonscription électorale des Iles du Vent

L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

- VU** la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, modifiée, portant statut d'autonomie de la Polynésie française, et notamment son article 70, ensemble la loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- VU** la loi n° 52-1175 du 23 octobre 1952 modifiée relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française ;
- VU** la proposition de loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française, déposée à l'Assemblée nationale le 9 mars 1999 sous le n° 1448 par M. Emile VERNAUDON, député de la Polynésie française ;
- VU** la question orale déposée le 20 avril 1999 par Mme Huguette HONG KIOU et examinée le 22 avril 1999 par l'Assemblée de la Polynésie française ;
- VU** l'arrêté n° 749/CM du 18 mai 1999 soumettant un projet de délibération à l'Assemblée de la Polynésie française ;
- VU** la lettre n° 681/99/APF/SG du 21 mai 1999 portant convocation en séance des conseillers territoriaux ;

VU le rapport n° 2138 du 25 mai 1999 de la Commission des Affaires administratives, du Statut et des Lois ;

VU le rapport n° 086-99 du 27 mai 1999 de l'Assemblée de la Polynésie française ;

Dans sa séance du 27 mai 1999,

ADOPTE :

Article 1er : L'Assemblée de la Polynésie française émet un avis défavorable sur la proposition de loi organique n° 1448 enregistrée le 9 mars 1999 à la Présidence de l'Assemblée nationale, en raison de son objectif qui vise à restreindre dans des proportions inacceptables la représentation des archipels éloignés au détriment des intérêts de leur population et fragilise les équilibres politiques propres à assurer leur représentativité au sein de ladite assemblée.

Article 2 : En conséquence, l'Assemblée de la Polynésie française 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, émet le voeu que le Parlement de la République, appelé à examiner la proposition de loi organique précitée et toute autre proposition émanant de parlementaires de la Polynésie française, modifie l'article 1er de la loi n° 52-1175 du 23 octobre 1952 en respectant le découpage et la répartition des sièges actuels à l'exception de la circonscription des Iles du Vent dont le nombre de sièges passerait de 22 à 26 portant ainsi le nombre total de conseillers siégeant à l'Assemblée de la Polynésie française de 41 à 45.

Article 3 : Le Président du Gouvernement de la Polynésie française est chargé de l'exécution de la présente délibération qui sera transmise au Haut-Commissaire, au Président de l'Assemblée nationale, au Sénat, aux parlementaires de la Polynésie française et sera publiée au Journal officiel de la Polynésie française.

La Secrétaire,

Le Président,

Hilda CHALMONT

Justin ARAPARI