

LA CITOYENNETE DE PAYS: L'EXEMPLE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Monsieur le Président Gaston Flosse *

La citoyenneté polynésienne suscite chez le plus grand nombre une attente positive et chez d'autres, plus minoritaires, une certaine inquiétude. C'est pourquoi je souhaite vous faire part de mes réflexions sur les orientations prises et l'approche qui les sous-tend.

Après avoir cerné les contours et le contenu en gestation de la future citoyenneté polynésienne (I), j'exposerai quels sont, selon nous, les fondements de ces droits (II). Une telle démarche établit à mes yeux que si la citoyenneté polynésienne est bien un concept nouveau dans l'histoire de la Polynésie, en revanche les droits qui sont attachés à cette qualité de citoyen polynésien ne constituent pas des droits véritablement nouveaux qui auraient été arrachés à l'Etat. Ils représentent bien plutôt la consécration de libertés qui ont reçu une protection particulière de la part de la métropole dès le XIX^{ème} siècle et qui se sont inscrites dans notre culture.

I PREMIERE PARTIE – CONTOURS ET CONTENUS DE LA FUTURE CITOYENNETÉ POLYNÉSIIENNE

Dans ces premiers développements, je répondrai à trois interrogations :

- Tout d'abord, je préciserai rapidement à quelle place, au sein de la pyramide des normes juridiques, se situe ce concept ;
- Ensuite, j'explicitai ce que pourraient être les droits particuliers attachés à la citoyenneté polynésienne ;
- Et enfin, j'exposerai quelles seraient les conditions d'accès à cette dernière.

* Président du Gouvernement de la Polynésie française, Sénateur.

Cet article représente le texte de la communication faite lors du Colloque : " Identite, Nationalite Et Citoyennete Dans Les Territoires D'outer-Mer", organisé a Papeete, 9 et 10 novembre 1998 IDOM/UFP. Les actes de ce colloque ont été publiés.

A Quelle sera la valeur juridique des droits attachés à la citoyenneté polynésienne ?

Avant même d'exposer le contenu des droits du citoyen polynésien, il faut préciser quel est le rang qu'occuperont ces droits dans l'ordonnement juridique français.

On sait que, lorsqu'un droit ou une liberté n'a pas de valeur constitutionnelle,¹ il ne peut être qualifié de droit fondamental. Il s'agira simplement de « libertés publiques », c'est-à-dire que son régime sera défini par le législateur (ce qui est expressément prévu à l'article 34 de la Constitution).

Or, consacrés par des dispositions incluses dans l'article 78 de la Constitution, les droits du citoyen polynésien accéderont au rang de « droits et libertés fondamentaux² » avec tout ce que cela implique.

B Quels seront les droits du citoyen polynésien ?

La citoyenneté polynésienne, ainsi que je l'ai déjà indiqué publiquement, devrait instituer deux types de droits :

- d'une part, une *protection* de l'emploi,
- d'autre part, une *protection* du patrimoine foncier.

S'agissant de la première, il me semble important de rappeler que nous envisageons la protection de l'emploi d'une manière générale, sous forme de mesures visant à favoriser l'accès des citoyens polynésiens au marché du travail. Le terme favoriser signifie prendre des mesures « en faveur de ». Cela ne signifie pas exclure les non citoyens des emplois.

Il s'agit de permettre, lorsque cela apparaîtra nécessaire, soit de manière permanente, soit de façon temporaire, l'intervention de mesures donnant priorité d'embauche aux citoyens polynésiens sur les non citoyens, à égalité de titres ou de compétence.

Comme ces mesures relèveront de lois de pays, dans le cadre défini par la loi organique, elles pourront s'adapter aux circonstances économiques et sociales, nécessairement évolutives. La protection sera proportionnée à la menace et pourra jouer à la manière de clauses de sauvegarde. Il ne s'agit pas d'éliminer toute « concurrence » extérieure, et donc toute émulation, mais de faire en sorte que telle ou telle catégorie d'emplois ne se trouve pas accaparée par des personnes venues d'ailleurs alors que des Polynésiens aptes à occuper ces postes seraient en recherche d'emploi.

1 Parce qu'il n'est pas inclus dans le « bloc de constitutionnalité » soit par un texte constitutionnel (Constitution de la V^e République, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, préambule de la Constitution de la IV^e République), soit par une décision du Conseil constitutionnel.

2 cf. Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz 1998 ; Etienne Picard, « *L'émergence des droits fondamentaux en France* », AJDA 1998, p. 6-42

En d'autres termes et pour nous résumer, on peut avancer que la protection de l'emploi polynésien postule « une priorité à l'embauche et non pas une exclusivité ». De ce point de vue, la citoyenneté polynésienne est un moyen d'une politique sociale.

En ce qui concerne la protection du patrimoine (dont les premières mesures destinées à contrôler les transferts de propriétés immobilières remontent à 1845), il s'agit de rétablir un dispositif qui a toujours figuré dans les lois statutaires, mais qui a été censuré par le Conseil constitutionnel le 9 avril 1996; de sorte que les aliénations de propriétés immobilières au profit des personnes n'ayant pas de lien avec la Polynésie puissent être contrôlées par les institutions de la Polynésie.³

En revanche, la citoyenneté polynésienne ne prévoit pas, contrairement à la citoyenneté calédonienne, de restrictions en matière de droit électoral. Pourquoi cette différence? Pourquoi ne pas avoir réservé les droits politiques aux citoyens polynésiens? Mais c'est tout simplement parce que l'avenir institutionnel de ces deux « pays » est différent.

Les Polynésiens souhaitent bénéficier d'une autonomie pleinement garantie et renforcée, mais ils ne revendiquent aucunement, même à terme, la possibilité de sortir de la République française. C'est en son sein qu'ils veulent pouvoir se « gouverner ».

L'Etat prépare les Calédoniens à l'éventualité d'accéder au statut d'Etat indépendant d'ici 15 ou 20 ans, et l'Accord sur la Nouvelle-Calédonie (signé le 5 mai dernier à Nouméa) prévoit expressément que la « citoyenneté » de la Nouvelle-Calédonie se transformera en « nationalité » de la Nouvelle-Calédonie⁴ si les Calédoniens choisissent l'indépendance. Tel n'est pas le cas des Polynésiens car ils souhaitent demeurer Français.

Enfin, il suffit de remarquer que jamais la restriction du droit électoral n'a été revendiquée par les Polynésiens, mais qu'en revanche, les deux premiers droits qui fondent la notion même de citoyenneté polynésienne correspondent à une attente forte de nos concitoyens.

C *Qui sera « citoyen polynésien » ?*

Deux approches très différentes peuvent être retenues pour déterminer qui sera citoyen polynésien.

Soit on fait primer le concept de « peuple autochtone » et dans cette hypothèse, les bénéficiaires des droits ne peuvent être que les descendants des populations qui habitaient

3 Il s'agit en quelque sorte d'une « validation constitutionnelle » selon l'expression du professeur Jean-Michel Blanquer, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel? », *Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien 1998, p 227-238).

4 Cf. Accord sur la Nouvelle-Calédonie : Préambule, no 5

le pays au moment de l'arrivée des nouveaux immigrants. Il s'agit là d'une conception ethnique très étroite, proche du racisme. Elle a montré ses limites dès qu'il y avait métissage, par exemple aux Fidji, lorsqu'il a fallu déterminer qui était « fidjien fidjien » pour bénéficier des droits particuliers attachés à cette qualité. Dans notre cas, ce serait encore plus difficile, tant le brassage ethnique est répandu.

Soit, on se réfère à un concept différent qui vise toutes les personnes, toutes ethnies confondues, qui sont attachées par des liens forts, quasi définitifs à la Polynésie. Dans ce cas, le critère de rattachement est constitué par le lieu de naissance ou par une durée de résidence.

C'est cette seconde conception que je m'attacherai à défendre. Ainsi la citoyenneté polynésienne n'est pas une notion destinée à produire des exclus, mais au contraire, loin de constituer un réflexe ethnique, cette citoyenneté se veut généreuse et ouverte.

Bien évidemment, ceux qui sont nés dans ce pays, ou de parents nés dans ce pays, en seront citoyens de plein droit. Mais, on pourra aussi acquérir cette citoyenneté.

Deux critères juridiques interviendront au niveau de la loi organique pour déterminer les conditions d'acquisition de la citoyenneté polynésienne. Je précise que dans mon esprit, il s'agira d'une démarche volontaire. La citoyenneté ne sera pas imposée.

Le *premier critère* pour pouvoir bénéficier de la qualité de citoyen polynésien est d'être de nationalité française. Aussi, aucun étranger, fut-il ressortissant de la Communauté européenne, ne pourra bénéficier des droits que confère la qualité de citoyen polynésien.

A ce premier critère, s'ajoutera une condition de résidence. J'observe que l'avant projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie retient une condition de domicile de 10 ans (cf. article 3 et 189)⁵ pour participer à l'élection des membres des assemblées de province, comme au référendum.

En Polynésie, des délibérations de l'assemblée ont exigé une durée de résidence de 10 ans pour obtenir le droit d'acquérir une officine pharmaceutique ou encore pour accéder aux bourses ou aux prêts d'étude aux étudiants désireux de poursuivre leur cursus universitaire en métropole.

D'autres textes, plus nombreux, ont retenu une durée de 5 ans que ce soit pour l'exercice de certaines professions, ainsi des agents immobiliers, ou pour le recrutement des agents publics ou encore pour la participation à des élections professionnelles, élections à la chambre d'agriculture par exemple.

5 Cette condition de dix années a déjà été retenue par la loi référendaire du 6 novembre 1988 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Mais depuis une dizaine d'années, lorsque ces textes sont déférés à la censure du juge administratif, celui-ci les déclare illégaux au motif qu'ils ne disposent pas d'un fondement juridique suffisant.

Demain, les choses vont changer puisque cette durée sera inscrite dans la loi organique en vertu d'une révision constitutionnelle. Alors 5 ans de résidence, 10 ans?

Cette question mérite encore d'être creusée et débattue notamment par les institutions de la Polynésie française.

Ces critères, vous le remarquez, ne laissent pas de place à la subjectivité. Nous veillerons à ce que le principe d'égalité soit appliqué rigoureusement: « les mêmes droits pour ceux qui remplissent les même conditions ».

Examinons à présent quelle est la filiation de la citoyenneté polynésienne.

II DEUXIÈME PARTIE - LES FONDEMENTS DE LA CITOYENNETÉ POLYNÉSIENNE:

La citoyenneté polynésienne se superpose à la nationalité française. Pour autant, elle ne constitue pas une rupture dans l'évolution du droit public français et plus particulièrement du droit d'outre-mer. Au contraire, depuis plusieurs décennies, les autorités de l'Etat puis, par la suite, les élus d'outre-mer, ont esquissé ses contours et sa substance.

A La différenciation entre les citoyens dans la nation française

Il est nécessaire de revenir quelques instants sur la notion de citoyenneté. Une observation s'impose: le concept de citoyenneté qui a été introduit dans le droit public français au moment de la révolution française de 1789, a subi des évolutions majeures.

A l'origine, les citoyens ce sont, nous précise la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, ceux qui participent à la formation de la volonté politique du corps social. L'Homme n'est plus un « sujet » qui subit le pouvoir monarchique; c'est un citoyen qui participe à la vie démocratique et qui jouit de droits, de libertés mais doit aussi remplir des obligations. Le citoyen dispose du droit de vote mais par ailleurs il doit payer l'impôt et participer à la défense de la cité et c'est pourquoi pendant longtemps, dans l'histoire française, la citoyenneté est réservée aux « hommes » majeurs.

Malgré les proclamations généreuses, dont notamment celles figurant dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, les droits du citoyen sont, plusieurs décennies durant, réservés à une minorité: ceux que l'on qualifie de citoyens « actifs » pour mieux les distinguer des citoyens « passifs ». Quant à l'outre-mer il faudra attendre la fin du XIXème siècle pour que les autochtones puissent commencer à bénéficier des droits de citoyenneté.

Avec le vote de la loi « Lamine-Gueye » du 7 mai 1946, une novation majeure est introduite dans le contenu même de la citoyenneté française: il est précisé que « tous les ressortissants des TOM ont la qualité de citoyen⁶ au même titre que les nationaux français de la métropole » mais, ajoute tout de même cette loi, l'exercice des droits du citoyen sera régi par des lois particulières.

Ainsi la citoyenneté n'est plus liée au statut civil de Français; les nouveaux citoyens conservent leur statut personnel et local. Comme le dit fort bien un spécialiste de ce sujet, le Professeur François Borella, « la citoyenneté devient pluriculturelle ».⁷

De ce fait, elle a un contenu, c'est-à-dire des droits, qui diffère selon que l'on est ressortissant de la métropole ou de l'outre-mer. En outre, s'agissant de l'outre-mer, les droits de citoyenneté varient d'un territoire à l'autre.

L'important à retenir c'est que, historiquement, il n'y a pas eu uniformité du concept de citoyenneté mais prise en compte des réalités sociales, économiques et politiques des peuples d'outre-mer pour déterminer les droits des citoyens originaires de ces régions ultra-marines. Bien souvent c'était pour leur conférer moins de droits politiques que ceux dont pouvaient jouir les citoyens métropolitains. Il s'agissait donc de discriminations négatives, mais la disparité des droits pouvait aussi s'inspirer de la volonté de protéger des coutumes et des intérêts propres aux autochtones.

B Genèse de la « citoyenneté polynésienne »

Une telle différenciation du contenu des droits de citoyenneté s'est manifestée très tôt dans les établissements Français de l'Océanie en ce qui concerne tant la protection de l'emploi que celle de la « propriété indigène », selon l'expression de l'époque.

1 La protection de l'emploi

On peut voir les prémisses juridiques d'une protection de l'emploi local en matière de fonction publique dans les préambules de la Constitution de 1946 et de celle de 1958.

La liberté de se gérer et de s'administrer qui y figure, trouve une expression concrète dans l'article 3 de la loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 qui prévoit de faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie administrative.

De nombreux textes ont d'ailleurs consacré la « préférence territoriale ».

6 Pour Tahiti, c'est la loi du 30 décembre 1880 qui transforme les sujets du royaume de Pomaré en citoyens français... et il faudra attendre l'ordonnance du 24 mars 1945 pour que la citoyenneté soit reconnue à tous les indigènes d'Océanie.

7 *Nationalité et citoyenneté en droit français*, in *L'Etat de droit*, (dir. Dominique Colas), PUF, collection questions, 1987, p 47.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera tout d'abord l'ordonnance du 2 novembre 1945⁸ qui avait prévu que dans certaines colonies, l'établissement des non originaires en vue de l'exercice de certaines professions pourrait être subordonné à des conditions « d'utilité économique et sociale »: celles-ci avaient pour objet « d'interdire l'établissement (...) des personnes non originaires, françaises ou étrangères qui (...) seraient susceptibles d'exercer des professions pouvant être assurées par les originaires ou pouvant entraver l'évolution sociale du pays ».

Par la suite l'Etat insérera, pour certains concours de fonctionnaires destinés à exercer en Polynésie française, la condition de résidence de 5 ans (ainsi fut-il fait par le décret du 19 juillet 1982 pour les instituteurs).

La loi statutaire de 1984 puis celle de 1996, contrôlées toutes les deux et non censurées sur ce point par le Conseil constitutionnel, exigent que les ministres aient résidé au moins 5 ans en Polynésie française. Il faut citer également la loi du 23 octobre 1952 relative à la formation de l'assemblée de la Polynésie française, qui impose une résidence minimum de deux ans pour être éligible.

Par ailleurs, le droit européen qui ne nous donne pourtant guère de satisfaction sur bien des plans, légitime l'organisation d'une mesure protectrice pour la catégorie des PTOM à laquelle appartient la Polynésie française. En effet, l'article 232 de la décision d'association du 25 juillet 1991 prévoit la possibilité de limiter le droit d'établissement des Européens dans les TOM mais à condition que cette limitation s'applique aussi aux Français de métropole. Or, jusqu'à aujourd'hui il n'était pas possible d'instituer une telle protection car cela aurait été contraire à la Constitution. Le droit de citoyenneté relatif à la protection de l'emploi qui figurera dans la Constitution nous permettra de prendre les mesures que nous avons depuis longtemps appelées de nos vœux.

Enfin, nous l'avons précisé tout à l'heure, la règle des 5 ans est très souvent incluse dans les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française afin de donner une priorité aux Polynésiens dans l'accès à l'emploi public et à certaines activités professionnelles.

Sans doute «l'océanisation des cadres» peut apparaître à certains comme une revendication de caste, celle des candidats à l'exercice d'une fonction publique. En fait, cette mesure est réclamée par la quasi unanimité du corps social, car au-delà de la fonction publique, c'est l'ensemble du marché de l'emploi dont une collectivité de 220 000 habitants peut craindre l'envahissement par ne serait-ce qu'une faible proportion de centaines de millions d'Européens confrontés, chez eux, à une persistante pénurie d'emplois.

8 JORF du 4 novembre 1945, p 7247.

2 La protection du patrimoine foncier

Le lien, et même l'attachement affectif, qui unit le Polynésien à sa terre est très fort et très large parce qu'il constitue pour lui et sa famille l'affirmation de l'appartenance à un lieu, à une communauté ; la terre est un élément fondamental de l'identité polynésienne. Il n'est pas étonnant dès lors que, dès 1845, des dispositions destinées à protéger les terres polynésiennes aient été prévues.

Le régime moderne réglementant les opérations immobilières sur toute l'étendue du territoire est intervenu en 1934. Le décret du 25 juin 1934 donnait déjà au gouverneur le pouvoir de réglementer les acquisitions foncières en Polynésie française. Il prévoyait qu'aucun transfert de propriété immobilière ne pourrait avoir lieu sans autorisation du gouverneur quel que soit l'acquéreur : étranger ou Français. C'est exactement ce que nous voulons, et cela s'est déjà fait.

Ce régime d'exception - car il méconnaît les règles du droit commun contenues dans le code civil- était destiné à protéger les Polynésiens contre des ventes effectuées à « vil prix » (ventes lésionnaires) mais aussi pour limiter les ventes des terres aux étrangers et enfin pour freiner la « fièvre de la spéculation foncière ».

A partir de 1984, ce régime de protection ne cessera d'être réduit et ce au gré de l'adoption des lois statutaires et de la censure du juge constitutionnel. Pourquoi? Et bien parce qu'à compter de cette date, la loi a attribué aux autorités territoriales la compétence en matière de transferts immobiliers. Dès lors, chargés de contrôler ces transferts, les élus polynésiens se devaient de respecter le droit de propriété, droit fondamental inscrit à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Pourtant, il ne me semble pas que nous soyons moins bien placés que les autorités de l'Etat pour protéger notre patrimoine foncier. Pourquoi le gouverneur pouvait-il protéger la propriété foncière et les élus polynésiens ne le pourraient-ils pas?

Les principes protecteurs de notre patrimoine foncier tels qu'ils existaient avant 1984 constituent une œuvre qu'il est légitime de poursuivre et c'est pourquoi il m'a paru sage de les faire inscrire dans la Constitution.

Cela à nos yeux ne signifie pas que l'accès à la propriété de terres polynésiennes sera interdit aux non-citoyens. Il s'agit uniquement d'empêcher la spéculation foncière, et surtout pas l'utilisation productive des terres, ou même l'acquisition pour résidence principale par un métropolitain fixé en Polynésie française. A ce titre, la citoyenneté est un moyen de la politique économique.

III CONCLUSION

En résumé, je dirai que la citoyenneté calédonienne, qui établit une discrimination électorale, consacre des droits politiques.

A l'inverse, la citoyenneté polynésienne a une finalité essentiellement sociale (protection de l'emploi) et économique (protection du patrimoine) et non politique.

Pourtant, la reconnaissance d'une citoyenneté «spécifique» aux Pays d'outre-mer ne constitue pas une nouveauté en droit français qui viendrait ébranler l'édifice juridique national : comme nous l'avons évoqué, avant 1958 le contenu des droits de citoyenneté variait d'un TOM à l'autre et donc par rapport à la métropole ; quant à la Constitution du 4 octobre 1958, elle a consacré des dispositions particulières à la « citoyenneté de la Communauté » (art. 77 al. 2 et 3).

Enfin, on rappellera que les Etats fédéraux, par exemple: les USA, la Suisse, l'Autriche..., et les Etats unitaires qui confèrent à certaines de leurs collectivités infra-étatiques une autonomie politique et non plus seulement administrative ; par exemple: l'Espagne, admettent que ces communautés puissent disposer d'une citoyenneté « locale » propre à leur terroir.

Mais ce n'est pas pour sacrifier à la mode que les Polynésiens souhaitent bénéficier d'une citoyenneté. Parfois j'entends dire: « *le Président Flosse veut copier les Calédoniens et c'est pourquoi il réclame à l'Etat la reconnaissance d'une citoyenneté* ».

Ceci est totalement faux. En effet, personnellement je n'ai pas attendu la signature des accords de Nouméa, le 5 mai dernier, pour demander la consécration des droits qui vont être attachés à la qualité de citoyen polynésien: lors des campagnes électorales précédentes, le Tahoeraa Huiraatira a toujours défendu la protection de l'emploi (cf. par exemple : « *Mieux gérer la Polynésie* », 1982) et la protection de la propriété polynésienne.

Ainsi en 1991 dans ma « *lettre à tous les polynésiens* » intitulée: « *un projet pour notre pays* », j'indiquai expressément que je souhaitais remédier au problème de l'aliénation définitive des terres aux non-résidents et pour ce faire, je proposais de mettre en place un régime d'autorisation préalable à l'acquisition de terres par les étrangers.

Nous savons que ce mécanisme a été censuré dans la loi statutaire du 12 avril 1996 par le Conseil constitutionnel et c'est pourquoi, afin de garantir pleinement ces droits nous avons demandé à ce qu'ils soient inscrits dans la Constitution.

Un juriste de l'administration de la Polynésie française écrivait, il y a déjà 7 ans de cela, que les droits de protection de l'emploi et du patrimoine foncier dessinaient les contours d'une citoyenneté locale.⁹

9 « *La préférence territoriale en Polynésie française: éléments de réflexion* », de Philippe LeChat in *Annales du Centre Universitaire de Pirae*, no 5, 1990-1991, p 74

Aujourd'hui nous demandons que ces droits soient pleinement garantis, c'est-à-dire respectés et protégés, et il n'existe pas de plus forte garantie que leur inscription dans la Constitution.

Certes, mais pourquoi les avoir rangés sous la bannière de la citoyenneté? Tout simplement, parce que ces libertés, qui prennent racine dans l'histoire et la culture des Polynésiens, constituent un élément fort de leur identité.

En cela, la reconnaissance de la citoyenneté polynésienne revêt une signification et une dimension morales dont j'appelle chacun à mesurer la portée. La Polynésie ressent comme nécessaire à l'affirmation d'elle-même, et intrinsèquement légitime, d'être reconnue dans son identité propre. La citoyenneté polynésienne symbolisera aux yeux de ses détenteurs la reconnaissance par la France, et à la face du monde, de cette identité polynésienne.

Ainsi chacun, dans ce pays, ressentira dans sa plénitude la mutation qu'apporte, au fil des années, la construction de l'autonomie. Il mesurera que l'accession à ce qu'on pourrait appeler « l'autonomie constitutionnelle » dépasse le cadre, devenu habituel, de l'élargissement des pouvoirs de ses institutions. La citoyenneté polynésienne, même si ses effets juridiques sont, volontairement, limités à l'exercice de droits sociaux et économiques, est la consécration, rendue perceptible à chacun, de la personnalité et de la dignité de toute une communauté d'hommes et de femmes.

Pour autant, cette citoyenneté est ouverte et fraternelle. Elle protégera les Polynésiens dans la mesure où les nécessités concrètes l'imposeront. Elle n'aura jamais pour dessein d'exclure. Elle est une citoyenneté dans la nationalité française car la Polynésie est polynésienne, mais française aussi et entend le rester dans le cadre d'un destin partagé.