

# LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN POUR L'ELECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLEE TERRITORIALE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE PAR LA LOI DU 22 FEVRIER 2007: COMMENTAIRES A L'AUNE DU DROIT ELECTORAL COMPARE

*Yves-Louis Sage\**

---

*La loi n 2007-223 du 22 février 2007, a modifié l'article 105 de la loi du 27 février 2004, organisant le mode de scrutin des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française. Cette modification avait pour ambition affichée de permettre un retour à une stabilité institutionnelle qui depuis 2004, faisait défaut dans cette collectivité d'Outre-mer. L'auteur dans une perspective comparatiste, rappelle que d'autres solutions que celles proposées aussi bien par les politiques locaux que par le Parlement français étaient envisageables, qu'il était possible de s'inspirer du mécanisme retenu par le droit électoral de la Papouasie Nouvelle Guinée pour contrôler, voire sanctionner les va-et-vient incessants de certains représentants de l'Assemblée territoriale de la Polynésie. Constatant que la modification intervenue le 27 février 2007 n'a fait que reconduire sous une forme certes atténuée, le mode de scrutin antérieur mais avec ses mêmes défauts, l'auteur préconise qu'une véritable réforme du mode d'élection des membres de l'Assemblée Territoriale soit entreprise. Cette réforme, pour mettre un terme au débat sur la légitimité et la légalité des élus territoriaux, devrait être précédée d'une large consultation des électeurs polynésiens, consultation qui pourrait prendre la forme de l'organisation d'Etats Généraux consacré au système électoral applicable pour la Polynésie française.*

---

\* Maître de Conférences (Hdr) à l'Université de la Polynésie Française, Teaching Fellow Massey University, Cet article reprend et complète la communication faite le 15 février 2007 auprès de l'association 'Club 89' de Papeete.

---

*French Polynesia made an amendment to article 105 of the law of 27 February 2004 by law number 2007-223 of 22 February 2007. This law dealt with the method of voting for the members of the Territorial Assembly of French Polynesia. This amendment had the goal of enabling a return to the institutional stability which had been lacking in French Polynesia since 2004. This article inquires from a purely comparative point of view whether solutions other than those proposed by local politicians and the French Parliament, might not be possible and whether it is possible to use as precedents the systems of New Zealand and Papua New Guinea in order to control and prevent the continual comings and goings of certain representatives in the Territorial Assembly of French Polynesia. The author notes that the amendment of 27 February 2007 has done nothing more than retain, albeit in a somewhat attenuated form, the earlier voting method with all its defects. Therefore the author suggests that a more profound reform of the method of election for members of the Territorial Assembly should be undertaken. Such a reform would have consultation with the local voters as a precondition.*

---

Ces quelques observations n'ont d'autre objet que d'apporter un éclairage comparatiste<sup>1</sup> au débat que connaît, aujourd'hui, la Polynésie française après la modification par la loi n° 2007-223 du 22 février 2007<sup>2</sup>, du mode de scrutin des membres de l'Assemblée territoriale. Ce changement était l'une des conséquences directes du ralliement d'une partie des membres de cette assemblée<sup>3</sup>, et qui devait entraîner le 14 décembre 2006, le renversement du gouvernement de M. Temaru, suivi le 26 décembre 2006 par l'élection de M. Tong Sang comme Président de la Polynésie française<sup>4</sup>.

---

1 Pour une analyse juridique et institutionnelle de la genèse de ce mouvement, voir notamment: A Moyrand et A Troianiello, Aspects juridiques de la crise politique polynésienne in RJP Vol 11, 2005 p 1 à 14; E-P Guiselin, Du premier au second Gouvernement Temaru: Une année de crise politique et institutionnelle, in RJP Vol 12, 2006 p 1; B Gille, Libres propos sur les modèles politiques et économiques des relations franco-tahitiennes, in RJP, Vol 11 2005, p15. Nota: Tous les articles parus à la RJP sont consultables et téléchargeables à partir du site <http://www.upf.pf> (recherche, RJP). Pour une analyse plus récente, voir P Jan, <http://www.droitpublic.net/spip.php?article1536>.

2 Loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-Mer, JO n° 45 du 22 février 2007. Sur la constitutionnalité de la loi, voir Décision n° 2007-547 DC-15 février 2007. Voir [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007547/index.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007547/index.htm) - 3k - 15 Feb 2007.

3 Plus particulièrement des représentants des archipels éloignés à l'Assemblée territoriale, communément regroupés sous le vocable de 'groupe des Iliens'. Sur les péripéties qui ont accompagné les ralliements politiques successifs de leurs membres, il suffira au lecteur de se référer aux articles et commentaires parus dans les quotidiens locaux à partir du mois de novembre 2006 (La Dépêche ou les Nouvelles) ou nationaux (voir notamment <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3224,36-861855,0.html?xtor=RSS-3404>; ou [http://www.lefigaro.fr/france/20061227.FIG000000130\\_gaston\\_tong\\_sang\\_succede\\_a\\_oscar\\_temaru.html](http://www.lefigaro.fr/france/20061227.FIG000000130_gaston_tong_sang_succede_a_oscar_temaru.html)).

4 P Jan, Un nouveau Président pour la Polynésie française, <http://www.droitpublic.net/spip.php?article1566>.

Défini par la loi du 21 octobre 1952 (modifiée), le mode de scrutin de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française devait jusqu'en 2004<sup>5</sup>, s'opérer dans chacune des circonscriptions électorales, par un scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

La loi organique du 27 février 2004 (art 105, dispositions insérée à l'article LO 406-1 – al 13 à 18) du code électoral<sup>6</sup> introduisait deux changements qui, comme le soulignait un auteur<sup>7</sup>, reposaient sur une logique exclusivement proportionnelle: la mise en place d'un seuil de 5% des suffrages exprimés comme condition d'accès à la répartition des sièges et l'instauration d'une prime majoritaire de 33% à la liste ayant réuni le plus grand nombre de suffrages dans chaque circonscription. Ce faisant, de proportionnel, le mode de scrutin de l'Assemblée de la Polynésie française devenait mixte<sup>8</sup>.

La loi du 22 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer modifiait l'article 105, de telle sorte qu'aujourd'hui l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française a lieu, dans chaque circonscription, au scrutin de liste à un tour sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Les sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci est attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Sont seules admises à la répartition des sièges, les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats selon l'ordre de présentation sur chaque liste.

Cette nouvelle donne institutionnelle offre au comparatiste, un champ d'analyse original sur trois problématiques spécifiques au système électoral polynésien: En premier lieu, il conviendra de se demander si le système électoral et le mode de scrutin instaurés par l'article 105 (modifié) de la loi du 27 février 2004, étaient les seuls envisageables; Dans un second temps, c'est l'efficacité de cette réforme qui devra retenir notre attention. En effet, elle a été présentée aux électeurs polynésiens, comme l'antidote au 'nomadisme politique' reproché à certains représentants de l'Assemblée

---

5 Pour une étude exhaustive des régimes électoraux applicables avant 2004 en Polynésie française, voir J Peres "Elections et régimes électoraux" in *Contemporary Challenges in the Pacific: Towards a New Consensus* RJP Hors Série Vol 1, 2001, (Editors S Levine-A Powles-Y-L Sage) 73 et s.

6 J- E Schoettl "Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle de mars 2003" in RJP Hors Série Vol 4, 2004, *L'Autonomie en Polynésie française - The Concept of Autonomy in French Polynesia* (Coordonnateur: P Gourdon) 91 et s.

7 E-P Guiselin "Les élections à l'assemblée de la Polynésie française: De nouvelles règles électorales" in (2004) 10 RJP, 517.

8 Ibidem.

territoriale et partant comme une mesure censée assurer une stabilité institutionnelle en Polynésie française.

Les péripéties de la vie politique locale devaient toutefois, au nom du principe de réalité, rapidement infirmer cette prédiction, au point que beaucoup finirent par douter du sérieux de la classe politique locale.

Mais pour le juriste, la situation n'est pas aussi désespérée qu'il n'y paraît puisque d'autres solutions tirées du droit électoral comparé ont d'ores et déjà fait leurs preuves, sont aujourd'hui envisageables pour atteindre le but fixé.

### ***I LE SYSTÈME ÉLECTORAL ET LE MODE DE SCRUTIN RETENUS POUR L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS À L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, ÉTAIENT-ILS LES SEULS ENVISAGEABLES?***

On rappellera ici brièvement que l'on retrouve sous le vocable 'systèmes électoraux', un ensemble qui comprend tout à la fois:

- Les modes de scrutin,
- Les modalités d'attribution des sièges aux assemblées,
- Les éléments constitutifs d'un régime électoral à savoir le scrutin majoritaire, le scrutin de liste, la répartition des candidats par rapport à la démographie.

Par ailleurs, on recense dans le monde, un peu plus de 200 systèmes électoraux qui peuvent chacun emprunter à des degrés divers les caractéristiques des uns et des autres<sup>9</sup>.

Il n'est donc guère surprenant que dans pareil contexte l'extrême diversité est aussi une source de complexité, de telle sorte que l'on s'essaye sans réel succès pour trouver le système électoral ou encore le mode de scrutin parfaits lesquels au demeurant n'existent probablement pas.

Par souci de simplification, nous nous contenterons d'indiquer que les systèmes électoraux sont généralement classés en quatre grandes catégories ou familles<sup>10</sup>:

---

9 Sur les différents systèmes électoraux dans le monde et leur évaluation critique, voir D. Chagnollaud *Droit constitutionnel contemporain* tome 1, Théorie générale. Les grands régimes étrangers (Armand Colin, 2e édition, Paris, 2001). P Martin (1997) *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Montchrestien, Paris). D Farrell *Comparing Electoral Systems* (Prentice Hall, London. 1997); J-M Cotteret et C Emeri *Les systèmes électoraux* (PUF, Que-sais-je? n°1382, 7e édition, 1999); voir également le site du Réseau d'information électorale ACE, administré par la Fondation Internationale des systèmes Electoraux (IFES), l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (International IDEA <http://www.idea.int/>), et le Département de l'Économie et des Affaires Sociales des Nations Unies (UN-DESA): <http://aceproject.org/>; Pour une carte <http://www.worldpolicy.org/globalrights/democracy/maps-pr.html>.

### ***A Les Systèmes à Majorité Relative***

Ils regroupent:

- Le système de scrutin majoritaire uninominal
- Le système de scrutin mixte plurinominal à liste de partis
- Le système de scrutin majoritaire plurinominal
- Le système à vote unique non transférable

### ***B Les Systèmes de Majorité Absolue***

1 Enumération:

- Le système de vote préférentiel ou vote alternatif.
- Le système de scrutin majoritaire à deux tours.

2 Typologie: Ils ont généralement en commun, le fait qu'il y a un seul représentant élu par circonscription; ils se distinguent dans les formules électorales retenues qui déterminent quel candidat remporte le siège. Les deux variantes des systèmes à majorité absolue (le scrutin à deux tours et le vote préférentiel) utilisent différents types de bulletin pour parvenir aux résultats définitifs.

### ***C Les Systèmes de Représentation Proportionnelle***<sup>11</sup>

1 Enumération:

- Le système de représentation proportionnelle à scrutin de liste.
- Le système de vote unique transférable.

2 Typologie: Ils visent à réduire les différences entre la proportion des voix obtenues par chaque parti et la proportion des sièges que celui-ci remporte: la répartition des sièges y est proportionnelle à la répartition des voix. Pour parvenir à ce résultat, les systèmes de représentation proportionnelle utilisent des circonscriptions plurinominales, dans lesquelles les électeurs élisent plus d'un représentant. Les systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de liste et ceux à vote unique transférable se différencient par le type de bulletin et le mode de décompte des voix retenus.

---

10 Voir Annexe I. Certains les classent dans trois catégories seulement: les systèmes majoritaires, les systèmes à représentation proportionnelle et les systèmes mixtes..

11 La Belgique (1899) puis la Suède (1907) ont été les premiers pays qui ont adopté la représentation proportionnelle.

#### **D Les Systèmes Mixtes<sup>12</sup>**

1 Enumération:

- Le système mixte avec compensation.
- Le système mixte sans compensation ou système parallèle.

2 Typologie: Comme leurs intitulés le laissent deviner, ils combinent un groupe ou ensemble de sièges à scrutin uninominal (remportés à la majorité relative ou absolue) et un deuxième groupe de sièges proportionnels. La principale différence réside dans les relations entre les deux groupes de sièges. Dans un système de représentation proportionnelle mixte, la répartition des sièges proportionnels compense les résultats des circonscriptions à scrutin uninominal, de façon à ce que le résultat final soit plus représentatif des résultats du scrutin. Lorsque les sièges du deuxième groupe sont utilisés de cette façon, on parle de sièges « compensatoires » ou « d'ajustement ».

#### **E Les Différents Systèmes Électoraux et Modes de Scrutin en Vigueur en France<sup>13</sup>**

- L'élection présidentielle: le scrutin est un scrutin uninominal majoritaire à deux tours;
- Les élections législatives: Les députés sont élus au suffrage universel direct par scrutin majoritaire à deux tours;
- Les élections sénatoriales: Les sénateurs sont élus par un collège électoral. Le mode de scrutin varie suivant le nombre de sièges de sénateurs dévolus au département;
- L'élection européenne: L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, dans le cadre de circonscriptions regroupant les régions pour la métropole et l'ensemble des départements, territoires et collectivités pour l'outre-mer;
- Les élections régionales: Combinant les règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle avec une prime majoritaire attribuée à la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour ou qui est arrivée en tête au second, la loi du 2 mars

---

12 Système retenu en Nouvelle Zélande depuis 1999, voir infra.

13 Les développements suivent reprennent les mentions portées sur les sites <http://francepolitique.free.fr/scrutins.htm> et [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/les\\_elections\\_en\\_france](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/les_elections_en_france). Pour une étude de l'évolution des systèmes électoraux français, voir T Diamantopoulos *Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives* (Editions de l'Université de Bruxelles, 2004). P Martin *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Paris, Montchrestien (Clefs), 2ème édition, 1997) et du même auteur *Comprendre les évolutions électorales, la théorie des réalignements revisitée* (Presses de Sciences Po, Paris, 2000). P Bréchon *La France aux urnes, Cinquante ans d'histoire électorale* (La Documentation Française, 3ème édition, Paris, 1998).

1982 pose le principe de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct au scrutin de liste à deux tours, chaque liste étant constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région;

- Les élections cantonales: suffrage universel direct uninominal majoritaire à deux tours;
- Les élections municipales<sup>14</sup>: suffrage universel direct. Le mode de scrutin diffère selon la population des communes considérées;
- Les communes de moins de 3500 habitants: Les membres des conseils municipaux sont élus au scrutin majoritaire, le panachage est autorisé;
- Les communes de 3500 habitants et plus: scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes complètes, sans adjonction ni suppression et sans modification de l'ordre de présentation possibles lors du vote. Si une liste obtient la majorité absolue au premier tour, il lui est attribué un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans le cas contraire, il est procédé à un second tour. Au second tour, seules peuvent se présenter les listes ayant obtenu 10% des suffrages exprimés. Un candidat peut figurer sur une autre liste à condition qu'elle ait obtenu au moins 5% des suffrages exprimés, et qu'elle ne se présente pas. En ce cas l'ordre de présentation des candidats peut être modifié;
- Les régimes particuliers de Paris, Marseille et Lyon: Les règles sont les mêmes que pour les communes de 3500 habitants et plus mais l'élection se fait par secteur.

A l'issue de ce rapide recensement, une évidence s'impose: le législateur français, à qui il appartient de déterminer conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, le régime électoral des assemblées locales<sup>15</sup> n'a en fait, choisi pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie Française la Polynésie qu'une des multiples possibilités qui s'offraient à lui.

Quelques raisons peuvent être avancées pour tenter d'expliquer ce comportement.

La doctrine, reprenant les principes dégagés par Maurice Duverger<sup>16</sup> s'accorde pour considérer que le choix d'un système électoral et encore plus du mode de scrutin, traduisent surtout des objectifs politiques.

---

14 P Martin *Les élections municipales en France depuis 1945* (La Documentation Française, Paris, 2001).

15 Par application des dispositions de l'article 34 de la Constitution de 1958. P Jan, *L'outre-mer français ou la mise en évidence des différents modèles étatiques RJP*, Hors Série 4, op cit.

16 M Duverger *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique* (Armand Colin, Paris, 1951). Voir également A Blais & R K Carty "The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor", *British Journal of Political Science* 21 (1), 1991, 79-93.

Le mode de scrutin issu de la loi organique du 27 février 2004 n'a pas échappé à cette logique, car à l'évidence, il était et reste encore aujourd'hui, qu'une transposition quasiment à l'identique du système instauré par la loi du 2 mars 1982 pour les élections régionales en France métropolitaine<sup>17</sup>, les modalités de détermination du seuil des suffrages exprimés, apparaissant quant à elles, en tous points semblables à celles instaurées par la loi du 7 juillet 1977 pour l'élection des représentants français au Parlement Européen dans le cadre d'une circonscription unique<sup>18</sup>.

On peut certes tenter de justifier l'attitude du législateur français en faisant valoir qu'il a, sommes toutes, opté pour une forme de sécurité, en se référant à deux systèmes déjà fermement ancrés dans une tradition classique du droit électoral français.

Mais si tel devait être le cas, l'argument péchera par son étroitesse, voire son caractère simpliste. En effet, on ne peut pas raisonnablement justifier la transposition d'un système électoral métropolitain à une communauté d'Outre-mer, au seul motif qu'il était non seulement déjà connu du législateur mais aussi parce qu'il fonctionnait avec satisfaction en France métropolitaine.

En outre, il est pour le moins spécieux<sup>19</sup>, comme le faisait remarquer un des premiers commentateurs du statut de 2004, d'affirmer que ce qui vaut à l'échelle d'un pays ou d'une région française vaudra automatiquement pour une Collectivité d'Outre-mer comme la Polynésie dont l'originalité institutionnelle par rapport aux autres collectivités territoriales française forme l'une de ses principales caractéristiques.

A cela s'ajoute, sauf à simplement considérer que les 'intérêts propres' de la Polynésie française sont en fait les mêmes que ceux de la France métropolitaine<sup>20</sup>, qu'il n'est guère douteux qu'une telle analyse se heurtera à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 74<sup>21</sup> de la Constitution qui semblent plutôt encourager le législateur français à envisager dans une loi organique, l'instauration d'un système électoral et d'un mode de scrutin spécifiques pour la Polynésie Française.

Plus préoccupant toutefois, ce comportement illustre aussi la survivance d'un sentiment encore bien vivace, celui de la supériorité de principe de la norme juridique métropolitaine applicable à ses anciennes colonies.

---

17 Lui-même inspiré de celui en vigueur pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de plus de 3500 habitants.

18 Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003.

19 E-P Guiselin "Les élections à l'Assemblée de la Polynésie française: De nouvelles règles électorales" op cit, 522.

20 Mais dans ce cas, une partie de l'article 74 de la Constitution se trouve être vidée de son sens.

21 Article 74 de la Constitution: «Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe: ... - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante. ...



Au demeurant, il faut bien reconnaître que ce mode opératoire n'est pas le propre du législateur français, puisque d'anciennes puissances coloniales du Pacifique Sud, telles que la Grande Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande continuent bien souvent, à vouloir imposer aux Etats qu'elles ont un jour contrôlés ou qu'elles contrôlent encore, un système électoral largement modelé sur le modèle dit de 'Westminster'<sup>22</sup>.

Mais là s'arrête la comparaison, car à l'inverse de ce qui se passe dans la majorité des petits Etats insulaires du Pacifique anglophone<sup>23</sup> ou encore en Nouvelle-Calédonie<sup>24</sup>, la grande majorité des élus locaux polynésiens n'a jamais véritablement voulu remettre en cause la manière de procéder du législateur français, n'en voulant pour preuve leur prise de position lors de la dernière modification de la loi statutaire de février 2007. En effet, en choisissant volontairement de ne mettre l'accent que sur la seule réforme du mode de scrutin, les élus polynésiens se sont affranchis et ce au détriment des électeurs polynésiens, du nécessaire examen critique de l'intégralité du système électoral et du mode de scrutin issus de la loi organique de 2004.

## **II DE L'EFFICACITÉ DES MODIFICATIONS PORTÉES DANS LA LOI DU 22 FÉVRIER 2004, AU REGARD DU 'NOMADISME POLITIQUE' REPROCHÉ À DE CERTAINS REPRÉSENTANTS DE L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

La vie institutionnelle polynésienne a été émaillée au cours de ces deux dernières années<sup>25</sup>, de nombreuses péripéties qui, à des degrés divers, ont toutes été révélatrices soit des effets pervers de certaines dispositions de la loi statutaire de 2004 (par exemple les conséquences liées à l'application de la prime majoritaire de 33%) soit des conséquences de comportements parfois déroutant de quelques membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française. Seul ce dernier point retiendra ici notre attention.

Bien que les changements d'allégeance ou de partis politiques ne soient pas véritablement nouveaux en Polynésie française, au point qu'ils peuvent même apparaître pour un observateur

---

22 Voir annexe II.

23 Voir par exemple, Jennifer Corrin Care "Off the Peg" or "Made to Measure": Is the Westminster System of Government Appropriate in Solomon Islands?" *Alternative Law Journal*, 27, (5), 2002, 210. J Fraenkel & B Grofman "Political Culture, Representation & Electoral Systems in the Pacific Islands" *Commonwealth & Comparative Politics*, November 2005. B Reilly "The global spread of preferential voting: Australian institutional imperialism?" *Australian Journal of Political Science*, Volume 39, Number 2/July 2004, 253–266. Y-L Sage "Quelques observations sur la contribution des petits Etats insulaires du Pacifique Sud à l'étude du pluralisme juridique", p V et s RJP Vol II Hors série 2002.

24 N'en voulant pour preuve que le long et souvent passionné, débat sur le gel du corps électoral pour les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, principe aujourd'hui inséré dans loi n° 2007-237 du 23 février 2007 parue au JO n° 47 du 24 février 2007, reformant notamment l'article 77 de la Constitution.

25 Voir note 2 supra.

extérieur comme faisant partie du fonctionnement normal (voire parfois distrayant) de la vie politique polynésienne<sup>26</sup>, l'amplitude du mouvement et surtout sa répétition dans un laps de temps relativement court, ont fini par lasser les électeurs polynésiens, lesquels n'ont pas manqué de se demander s'il n'était pas temps maintenant d'envisager de mettre un terme à de tels agissements.

Or, aucune des dispositions de la loi organique du 24 février 2004, et encore moins les modifications apportées par la loi du 22 février 2007, ne permettent de véritablement régler cette difficulté. Mais faut-il pour autant se résigner?

Le droit électoral comparé nous enseigne<sup>27</sup> que la versatilité des élus, est certes une constante équitablement partagée dans le monde, le record (encore inégalé à ce jour) étant de 2000 changements recensés en Inde entre 1967 et 1971.<sup>28</sup>

La Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pour ne s'en tenir qu'à deux exemples de pays voisins de la Polynésie française, n'ont pas non plus été épargnées par ce phénomène, respectivement appelé *Party-hopping* (changement de parti) ou *Waka-jumping* (rejoindre un canoë) en Nouvelle Zélande et *Yo-Yo Politic* en Papouasie Nouvelle Guinée<sup>29</sup>.

Mais, à l'inverse de la Polynésie française, le droit électoral de ces deux pays a su élaborer une série de règles différentes qui avec une certaine efficacité, ont permis de contrôler ces dérives.

Pour la Nouvelle Zélande, il convenait surtout de s'attaquer à la cause du phénomène, à savoir le comportement des parlementaires eux-mêmes, alors que la Papouasie Nouvelle-Guinée préférant limiter les conséquences des ces dérives comportementales en encadrant strictement les possibilités de dépôts des motions de censure.

---

26 Voir par exemple, le blocage en 1992 des portes de l'Assemblée territoriale par son président de l'époque, empêchant les représentants de l'Assemblée territoriale de siéger, Sur cette question voir A Moyrand Y-L Sage "Case note from French Polynesia: Compulsory resignation regime for members of the Territorial Assembly of French Polynesia – decision of 11 June 1993 of the Administrative Tribunal of Papeete" RJP Vol 2 1995, 2.

27 Si tant est que cela puisse être une consolation.

28 Sur le système électoral indien, voir C Hurtig, «Inde. Le système parlementaire» Pouvoirs, no 90, 1999, p 111-124. P Norris (2004). Building political parties: reforming legal regulations and internal rules. International IDEA [http://www.idea.int/parties/upload/pippa\\_norris\\_ready\\_for\\_wev\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa_norris_ready_for_wev_3_.pdf); S Scarrow (2005). Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical perspectives: Implementing Intra-Party Democracy. National Democratic Institute [http://www.accessdemocracy.org/library/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1951_polpart_scarrow_110105.pdf)

29 <<http://www.paclii.org/>>.

**A La Solution Néo-Zélandaise (Electoral (Integrity) Amendment Act 2001): La démission d'office des Parlementaires Changeant de Parti au Cours de leur Mandat**

La Nouvelle-Zélande a longtemps représenté une transposition à l'identique du système électoral britannique<sup>30</sup> reposant sur un scrutin majoritaire uninominal, avec un pouvoir exécutif presque illimité. Il n'est donc guère surprenant qu'à partir de 1855, les élections aient toujours dégagé un Parlement conforme au modèle des Communes avec un gouvernement issu du seul parti majoritaire et un régime de partis relativement stable<sup>31</sup>.

En 1993, les électeurs se prononçaient par référendum<sup>32</sup> pour une modification radicale de leur système électoral en optant pour la représentation proportionnelle mixte. Système électoral fortement inspiré de celui en vigueur en Allemagne Fédérale<sup>33</sup>, il fut utilisé pour la première fois lors des élections générales de 1996<sup>34</sup>.

Schématiquement présenté, le système de représentation proportionnelle mixte<sup>35</sup> repose sur un mode de scrutin direct où les électeurs votent à la fois pour des partis et des candidats individuels. Ainsi en Nouvelle Zélande, sur un total de 120 sièges, 62 d'entre eux sont attribués dans les circonscriptions uninominales dites 'générales' et 7 dans les circonscriptions spécifiques 'maoris').

---

30 Au point que l'on disait qu'il était «plus britannique que le système britannique lui-même» Nigel Roberts, Nouvelle-Zélande: une démocratie à la Westminster solidement ancrée qui passé à la Représentation Proportionnelle <[http://www.aceproject.org/main/francais/es/esy\\_nz.htm](http://www.aceproject.org/main/francais/es/esy_nz.htm)>. Pour une étude de droit comparé voir Mario Patrono "Electoral alchemy or fundamental solutions? New Zealand and Italy" 6 RJP 483.

31 Sur cette question, voir notamment, N Atkinson *Adventures in Democracy: A History of the Vote in New Zealand* (University of Otago Press, 2003). John E Martin *The House: New Zealand's House of Representatives 1854–2004* (Dunmore Press, Palmerston North, 2004). Pour une évaluation de l'efficacité du parlement néo-zélandais, voir J Boston, Stephen Church and Tim Beal (2003). "Impact of Proportional Representation on Government Effectiveness: The Case of New Zealand." *Australian Journal of Public Administration*. 62 (4) 7-22. S Levine "Assessing parliamentary performance - Problems and possibilities" (2005) 12 RJP.

32 P Harris New Zealand's Change to MMP, <http://janda.org/c95/news%20articles/New%20Zealand/ZNswitch.htm>

33 Sur le système électoral allemand, voir A Le Divillec "Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne" *Revue du droit public*, no 1, janv-fév 2004, 243-274.

34 J Vowles "Tracking the Trends: Voting Intentions During the 1996 Campaign" in J Boston, E McLeay, S Levine and N S Roberts (eds) *From Campaign to Coalition: New Zealand's First Election Under Proportional Representation* (Dunmore Press, Palmerston North, 1997) 113-128.

35 K Jackson & A McRobie *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* (Ashgate, Aldershot UK, 1998).

Les 51 sièges restants, font l'objet d'une répartition proportionnelle entre les partis qui ont obtenu au moins 5% du total des suffrages<sup>36</sup>.

Dans le système néo-zélandais, comme en Allemagne, mais contrairement à ce qui se passe au Japon et en Russie, le vote de parti<sup>37</sup> (17 partis politiques étaient officiellement recensés en décembre 2006<sup>38</sup>) revêt une importance capitale parce qu'il détermine le nombre total de sièges auxquels les partis ont droit au Parlement. Par exemple, si un parti politique obtient 25% des suffrages de parti aux élections, il aura droit à 25% des sièges, c'est-à-dire 30 sur 120. Si le parti gagne 23 sièges de circonscriptions, il recevra 7 autres sièges. Ces 7 sièges seront attribués aux 7 premiers candidats sur la liste du parti. Si le parti qui a obtenu 25% des voix n'a que 2 députés élus par une circonscription ce sont 28 sièges additionnels qu'il pourra pourvoir avec les candidats de sa liste<sup>39</sup>.

Toutefois, en dépit d'une participation électorale record (plus de 88% des électeurs s'étaient rendus aux urnes lors des élections générales de 1996) aucun parti ne fut, à l'issue du dépouillement, en mesure de pouvoir assumer seul le pouvoir.

Après une période de 2 mois d'intenses négociations, seul le ralliement d'un parti minoritaire (*New Zealand First*) et ce à la surprise de ceux qui avaient voté pour ce parti<sup>40</sup>, permettait la constitution d'un gouvernement de coalition de centre-droit.

En 1998, *New Zealand First* démissionna officiellement de cette coalition, exception faite toutefois de 7 de ses membres qui décidèrent de rester pour conserver leurs postes ministériels. Manquait cependant encore une voix à cette coalition pour lui garantir la majorité au Parlement; Elle devait être trouvée en la personne d'un parlementaire qui ayant démissionné d'un autre parti minoritaire (le parti de l'*Alliance*) siégeait en qualité de non-inscrit.

Les électeurs néo-zélandais, s'estimant floués, signifèrent clairement à l'ensemble de la classe politique néo-zélandaise, que tels n'étaient pas les effets promis de la réforme électorales, de telle

---

36 Si un parti remporte plus de sièges que son quota de sièges déterminé par les votes de parti, il peut conserver les sièges supplémentaires, appelés "sièges en surnombre". Faute d'obtenir un nombre suffisant de sièges du scrutin majoritaire pour atteindre le total auquel il a droit selon son pourcentage du total des suffrages des partis, le parti peut combler le déficit avec sa part du quota réservé aux listes.

37 G Palmer & M Palmer *Bridled Power: New Zealand Government Under MMP* "The Changing System of New Zealand Government" (Oxford University Press, Auckland, 1997) 2-37.

38 Pour une liste voir [http://www.elections.org.nz/uploads/register\\_4-12-06.pdf](http://www.elections.org.nz/uploads/register_4-12-06.pdf)

39 Nigel Roberts, op cit.

40 En effet, la décision de rejoindre cette coalition au Parlement fut vécue par beaucoup des électeurs de *New Zealand First* comme une forme de trahison, car durant la campagne électorale le chef de ce parti politique avait à maintes reprises, rappelé qu'il ne vous voudrait jamais appartenir à un gouvernement de coalition de droite. P Joseph, *Constitutional law* [1997] NZ L Rev 209, 211-217.

sorte que les partis politiques prirent l'engagement lors de la campagne électorale de fin 1999, de mettre fin à ces pratiques<sup>41</sup>.

Ces élections devaient porter au pouvoir une coalition minoritaire formée entre le parti travailliste (*Labour*) et le parti de l'*Alliance* qui à eux deux, totalisaient 59 sièges, 7 autres parlementaires non-inscrits venant compléter la majorité.

Il fallut néanmoins attendre la fin de 2001, pour que cette coalition gouvernementale soumette au vote du Parlement néo-zélandais, un projet de loi qui respecte les engagements souscrits durant la campagne électorale de 1999<sup>42</sup>.

Brièvement présenté<sup>43</sup>, l'*Electoral (Integrity) Amendment Act 2001* autorisait que le siège d'un parlementaire soit immédiatement déclaré vacant après que son titulaire ait informé par écrit, le président du Parlement (le *Speaker*) qu'il cessait d'appartenir au parti politique pour lequel il avait été élu.

Ainsi, lorsqu'un parlementaire avait été directement élu dans une circonscription électorale, une élection partielle devait être organisée pour procéder à l'élection de son remplaçant.

Mais lorsque le parlementaire avait été élu sur une liste dite de 'partis politiques', c'était alors la personne suivante sur la liste du parti à la dernière élection et qui ne siégeait pas au parlement, qui le remplaçait automatiquement.

Pour éviter qu'un parlementaire 'n'omette' de prévenir le président du Parlement, la loi prévoyait que le chef du parti politique concerné pouvait de sa propre initiative, palier à cette carence<sup>44</sup>. Cette information devait alors être accompagnée par une déclaration dans laquelle, il indiquait qu'il pensait raisonnablement que les agissements du parlementaire impliqué, étaient de nature à compromettre immédiatement et pour l'avenir, le principe même de la représentation proportionnelle, fondement du système électoral néo-zélandais.

De surcroît, le chef de parti devait être en mesure de rapporter la preuve que le parlementaire concerné avait été informé de la décision prise à son encontre par le responsable de son parti politique ainsi que des raisons qui l'avaient conduit à préconiser cette mesure.

---

41 J Henderson & P Bellamy "Democracy in New Zealand (International IDEA Country Study)", Macmillan Brown Centre for Pacific Studies (Christchurch, New Zealand, 2002); S A Banducci & JA Karp, A Jeffrey (2004) "New Zealand in Comparative Perspective" in J Vowles, P Aimer, SA. Banducci, J A Karp & R Miller (eds) *Voters' Veto: The 2002 Election in New Zealand and the Consolidation of Minority Government* (Auckland University Press, 2004) 150-166.

42 A Geddis "Gang Aft A-Gley: New Zealand's Attempt To Combat 'Party Hopping' by Elected Representatives" *Election Law Journal* Dec 2002, Vol 1, No 4, 557-571.

43 Pour de plus amples détails, voir le site <<http://www.elections.org.nz/elections/esyst/mroll.html>>.

44 Cette notification au Président du Parlement, devait impérativement se faire par écrit.

Le parlementaire mis en cause disposait alors d'une période de 21 jours pour justifier sa position. Cette période une fois écoulée, le responsable de son groupe parlementaire devait réunir son parti pour lui exposer les raisons pour lesquelles une mesure d'exclusion devait être prononcée et les arguments en réponse du parlementaire concerné. Ce n'était qu'une fois le vote favorable d'au moins les 2/3 des membres du groupe parlementaire recueilli que le président du Parlement pouvait alors être informé de la décision prise.

Les dispositions prévues par l'*Electoral (Integrity) Amendment Act 2001* avaient un caractère temporaire puisqu'elles devaient prendre fin pour les élections générales de 2005.

Toutefois lors de la dernière consultation électorale, ce n'est qu'à la faveur d'une alliance avec *NZ First* que le parti travailliste (*Labour*) parvint d'extrême justesse, à conserver le pouvoir. Cette plateforme gouvernementale bénéficie encore aujourd'hui d'une fragile majorité de 61 voix contre 59 et les mêmes causes produisant les mêmes effets, reste à la merci d'une ou de deux défections, lesquelles de surcroît ne pourront plus être sanctionnées puisque les dispositions de l'*Electoral (Integrity) Amendment Act 2001* ne sont plus en vigueur.

Il reste que les travaillistes se conformant à un engagement souscrit envers les représentants de *NZ First*, lors de la constitution de leur plateforme gouvernementale, souhaitent aujourd'hui soumettre au Parlement un projet de loi est (actuellement toujours en cours de d'élaboration) pour réintroduire les dispositions du l'*Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*. Mais ce projet pour l'instant, ne semble pas recueillir l'assentiment d'une majorité suffisante de parlementaires pour pouvoir être adopté.

***B La solution du droit électoral de Papouasie Nouvelle-Guinée (Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates – February 2001 & October 2003): Le strict encadrement des possibilités de dépôt des motions de censure***

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a successivement utilisé trois systèmes électoraux différents<sup>45</sup>:

Durant la période de 1964 à 1975, alors qu'elle était sous contrôle australien, c'est le vote alternatif (VA) ou préférentiel qui était appliqués<sup>46</sup>. L'une des caractéristiques de ce système est de

---

45 B Reilly "Political Engineering and Party Politics in Papua New Guinea" *Party Politics*, 2002; 8, 701-718; Du même auteur "Economic Decline and Political Reform in Papua New Guinea" *Pacific Economic Bulletin*, 17:2 (November 2002) 139. Voir également H Okole "The 'Fluid' Party System of Papua New Guinea" *Commonwealth and Comparative Politics*, Volume 43, Number 3/November 2005, 362-381(20) <[http://www.cdi.anu.edu.au/featured\\_articles/featured-articles\\_downloads/CDINews-Nov05\\_Okole,H.pdf](http://www.cdi.anu.edu.au/featured_articles/featured-articles_downloads/CDINews-Nov05_Okole,H.pdf)>.

46 Système utilisé sous une forme quelque peu modifiée, à Nauru et à Fidji. Sur Nauru, voir notamment "Le système juridique de l'île de Nauru Y-L Sage" *Revue juridique et politique*; vol 46, pp 458-466 / 1992 Sur le système électoral en vigueur à Fidji, voir J Fraenkel "The Alternative Vote System In Fiji: Electoral Engineering Or Ballot-Rigging?" *Commonwealth and Comparative Politics*, Volume 39, Number 2, July 2001, 1-31; voir le site <[http://www.elections.gov.fj/introduction/how\\_work.html](http://www.elections.gov.fj/introduction/how_work.html)>.

favoriser la recherche et l'obtention de compromis inter-ethniques<sup>47</sup> de telle sorte qu'il apparaissait bien adapté pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Toutefois, après avoir accédé à l'indépendance en 1975, c'est le scrutin majoritaire uninominal qui devait recueillir les faveurs du nouveau gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Mais à l'usage, ce mode de scrutin devait se révéler être une source d'instabilité institutionnelle chronique en raison principalement des incessants va-et-vient des membres du Parlement, d'une coalition à l'autre.

En 2003, le système électoral devait donc être modifié pour revenir à un système de vote préférentiel limité dans lequel les électeurs auraient dorénavant l'obligation de retenir trois candidats au moins. L'objectif poursuivi était d'encourager les politiciens à nouer des alliances électorales stables et surtout de les inciter à devenir plus responsables envers les engagements pris vis-à-vis de leurs électors respectifs.

Si le gouvernement issu des élections de 2002 devrait être le premier à pouvoir mener à son terme une mandature complète de cinq ans (les prochaines élections nationales sont prévues pour juillet 2007), il le doit principalement au fait que depuis le 15 octobre 2003<sup>48</sup>, les dispositions insérées dans la constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, par *l'Integrity of Political Parties Act 2003*, interdisent le dépôt de toutes motions de censure à l'encontre du gouvernement dans les 18 premiers mois de son installation et dans les 12 mois qui précèdent la tenue d'élections nationales générales<sup>49</sup>.

La grave crise gouvernementale qu'a connue la Papouasie Nouvelle Guinée en 2004 devait du reste permettre de tester avec satisfaction, l'efficacité du dispositif constitutionnel nouvellement mis en place<sup>50</sup>.

---

47 B Reilly *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* Cambridge University Press, 2001) 27 et s.

48 Par deux fois en 1989 et en 1993, des membres du parlement avaient préparé un texte de loi ayant pour objet d'intégrer dans la constitution une disposition destinée à assurer une stabilité gouvernementale mais ils n'ont jamais pu être mis au vote. Cette initiative devait être reprise en 1998, et permettait une fois l'avis favorable du parlement obtenu d'amender en février 2001 la constitution par la loi organique qui fut elle-même modifiée le 15 octobre 2003.

49 L Baker, 'Political integrity laws in Papua New Guinea and the search for stability.' *Pacific Economic Bulletin*, 20, 1 (May 2005).

50 Sur cette crise, voir notamment Alphonse Gelu, *Political Reviews Melanesia in Review: Issues and Events 2005 Papua New Guinea*, *The Contemporary Pacific* Vol 18, No 2, Fall 2006, 413-423; voir <http://archives.pireport.org/archive/2006/August/tcp-png.htm>. Voir également B Standish "Papua New Guinea's Democracy", H Okole "A Westminster System of Government in a Melanesian Democracy: Papua New Guinea" in *Proceedings of the Conference on Political Culture, Representation and Electoral Systems*

### **III LES MODIFICATIONS DU MODE DE SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE SONT-ELLES EN MESURE D'ASSURER UNE STABILITÉ INSTITUTIONNELLE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE?**

Sur le plan théorique, un système électoral et le mode de scrutin qui l'accompagne ont pour objectifs affichés, de faciliter et d'accréditer les élections, d'assurer la formation d'une assemblée représentative, d'encourager l'esprit de conciliation, de promouvoir un gouvernement stable et efficace et enfin de rendre les élus responsables<sup>51</sup>.

Or, l'expérience a amplement prouvé que depuis 2004, tel n'a pas été le cas en Polynésie française. Il n'est donc guère surprenant que 87% des personnes interrogées lors d'un sondage réalisé début 2007<sup>52</sup> aient clairement marqué leur exaspération grandissante envers l'instabilité politique récurrente que connaissait la Polynésie française depuis plusieurs mois et que 51% aient souhaité un retour aux urnes sous 1 mois.

Mais si sans surprise, tous les responsables politiques locaux se sont aisément accordés pour reconnaître le malaise existant, beaucoup plus singulier devait être le remède qu'ils préconisaient, à savoir l'abandon immédiat<sup>53</sup> du mode de scrutin avec prime majoritaire instauré par la loi statutaire du 27 février 2004 et le relèvement à 5% du seuil nécessaire pour obtenir un siège.

C'est fut par ailleurs, une affaire rondement menée dans une belle unanimité de circonstances<sup>54</sup>, en quelques semaines seulement, courte période durant laquelle tous les intéressés se sont empressés d'oublier, leurs sévères critiques proférées en 2003 à l'encontre des deux projets de loi organique et ordinaire notamment s'agissant de l'absence de consultation préalable de la population polynésienne<sup>55</sup>.

La demande de la majorité des électeurs polynésiens d'organiser une nouvelle consultation électorale ne devait pas faire long feu, dès lors qu'elle butait sur l'opposition du Président de la République pour une dissolution anticipée de l'Assemblée territoriale.

---

in the Pacific University of the South Pacific (Emalus Campus), Port Vila, Vanuatu, South Pacific, 10-12 July 2004.

51 Y Mény *Politique comparée* (Montchrestien, Paris, 1993); J-M Cotteret *Les systèmes électoraux* (Presses universitaires de France, Paris, 1970).

52 Résultats publiés le 6 février 2007 dans les Nouvelles de Tahiti.

53 Abandon qui formait une des éléments de la plateforme autonomiste créée fin 2006.

54 Unanimité également perceptible en France, puisque le 30 janvier 2007, la Commission Mixte Paritaire, profitant de l'étude de deux projets de loi concernant l'Outre-mer, avait émis un avis favorable pour modifier le mode de scrutin en Polynésie française.

55 Au point de s'en féliciter ouvertement lors de leur retour de Paris en janvier 2007.



Restait donc la réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale et si on pouvait légitimement critiquer l'opportunité de la prime majoritaire de 33% instaurée dans la loi statutaire de 2004 et partant en demander sa suppression, il était pour le moins hâtif d'affirmer que cette seule modification accompagnée d'un modeste relèvement du seuil des voix nécessaires pour être élu<sup>56</sup>, allait être de nature à véritablement apporter une solution satisfaisante à l'instabilité institutionnelle que connaît la Polynésie depuis 2004.

En fait, l'urgence et la précipitation qui ont accompagné ces modifications, n'ont pas permis de s'attarder sur les causes véritables des disfonctionnements constatés, lesquelles sont à la fois inhérentes au mode de scrutin retenu, à son processus d'élaboration, mais aussi à l'absence de mesures pour contrôler les errements éventuels des membres de l'Assemblée territoriale.

Une simple lecture des modifications opérées, révèle sans difficulté que le nouveau système électoral instauré en février 2007 par le législateur français, est fondamentalement resté le même que celui de 2004, puisqu'il demeure toujours de nature proportionnelle et ce quand bien même le seuil des voix nécessaires pour être élu a été porté à 5%.

Or, on s'accorde à reconnaître qu'il est dans la nature même du système proportionnel de ne pratiquement jamais dégager une majorité homogène, laquelle ne pouvant être obtenue qu'au prix de la constitution de plateformes gouvernementales soumises aux aléas des changements d'allégeances des membres qui les composent<sup>57</sup>.

L'expérience des autres systèmes électoraux est ici aussi précieuse que riche d'enseignements. En fait cette dynamique comparatiste n'est pas véritablement novatrice en Polynésie française. Ainsi, on reconnaît que beaucoup des changements statutaires qui se sont opérés dans cette Collectivité d'Outre-mer, l'ont été par comparaison avec ce qui s'était passé en Nouvelle Calédonie<sup>58</sup>.

Il suffirait donc de simplement renforcer cette dynamique existante pour en tant que besoin, s'inspirer des solutions retenues dans les systèmes électoraux des pays de la zone Pacifique comme la Papouasie Nouvelle Guinée ou la Nouvelle Zélande, pour régler des situations d'instabilité institutionnelle comparables à celles que connaît aujourd'hui la Polynésie française.

---

56 Déclaration de M Gaston Tong Sang le 7 février 2007 «Le changement de mode de scrutin est de nature à favoriser la stabilité politique dans le Pays» <<http://www.presidence.pf/index.php?22720>>.

57 G Sartori "The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?" Journal of Democracy 43. En complément à la thèse de M Duverger *Méthodes de la Science Politique* (Presses Universitaires de France, Paris, 1959) *Political Parties* (Wiley, New York, 1954) G Sartori propose l'existence de deux constantes: la formule majoritaire facilite le système de deux partis et partant empêche multipartisme, les formules de la représentation proportionnelle facilitent à l'inverse le multipartisme et il est donc quasi-improbable qu'elles permettent d'aboutir à un système bipartisan.

58 Voir M Joyau "Existe-t-il un pouvoir politique en Polynésie française?" RJP Vol Hors Série II, 2002. Contra J Peres, op cit, 90.

On peut certes objecter que les dispositions de l'article 27 de la Constitution du 4 octobre 1958<sup>59</sup> qui posent le principe de l'interdiction du mandat impératif, empêchent toutes tentatives de restriction des mandats électifs puisque la notion de souveraineté nationale prime sur celle de la souveraineté populaire.

Ce faisant, la solution retenue par le droit électoral néo-zélandais pour sanctionner les changements de partis politiques par les parlementaires apparaîtra difficilement transposable en Polynésie française.

En revanche, rien ne semble s'opposer à ce que l'on s'inspire des mesures en vigueur en Papouasie-Nouvelle-Guinée qui on s'en souvient encadrent uniquement l'usage des motions de censure<sup>60</sup>.

Sur le plan théorique, on observera d'abord que les deux notions de souveraineté nationale et de souveraineté populaire n'apparaissent pas toujours exclusives l'une de l'autre puisque l'article 3 de la Constitution dispose que "la Souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum".

A cela s'ajoute que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel comme le soulignait J- E Schoettl<sup>61</sup>, autorise le législateur, lorsqu'il fixe des règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, il ne peut le faire qu'en vue de la réalisation de cet objectif (n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 12). Toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie (n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons 12, Rec p 21).

Dès lors, un aménagement strict des dispositions statutaires de 2004, qui à l'instar du droit électoral de Papouasie Nouvelle Guinée, encadreraient les conditions autorisant le dépôt d'une

---

59 'Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat'. Selon ce principe, résultante du principe de souveraineté nationale, même si les membres des assemblées sont élus dans des circonscriptions correspondant à une portion du territoire, ils représentent en droit l'ensemble de la nation.

60 D'autres pays ont sous une forme ou une autre également mis en place des dispositifs 'anti-défections': On peut citer l'Afrique du Sud, Belize, Bangladesh, Guyana, l'Inde, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigeria, Sierra Leone, Singapour, la Suède, Trinidad et Tobago, Sri Lanka, Uganda, Zambie Zimbabwe, pour ne citer qu'eux.

61 J-E Schoettl Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle de mars 2003, in RJP Vol 4 Hors Série, op cit p 91. Voir également PG, Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, Loi organique destinée à favoriser l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française (JORF du 16 janvier 2001, p783) in Chronique de Jurisprudence Relative à la Polynésie Française, III - Jurisprudence Constitutionnelle (M Joyau, L Gelin-Racinoux, E-P Guiselin, et B Renaud de la Faverie). RP vol 9 2003. p 153 et s.

motion de censure, n'enfreindrait pas les principes posés par l'article 27 de la Constitution française ou encore par le Conseil Constitutionnel. En effet, cela ne devrait nullement remettre pas en cause la nature intrinsèque du mandat représentatif des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française et ce bien au contraire puisqu'il s'agirait simplement d'assurer au sein de cette assemblée l'existence d'une majorité stable et cohérente.

Au demeurant, on se souviendra que l'usage des motions de censure est d'ores et déjà été réglementées dans la loi statutaire de 2004, puisque les dispositions de l'article 156 (al. 3) ne permettent pas aux représentants à l'Assemblée de la Polynésie française de signer plus de deux motions de censure par session<sup>62</sup>, restriction qui en son temps n'avait suscitée aucune remarque ni censure du Conseil Constitutionnel<sup>63</sup>.

Un autre enseignement du droit électoral comparé devrait également être pris en compte par le législateur métropolitain et les élus locaux: toutes les réformes électorales qui ont été entreprises à l'étranger et ce y compris dans les pays du Pacifique<sup>64</sup>, ont vu leurs chances de réussites s'accroître chaque fois, que l'opportunité a été donnée aux électeurs et non pas à leurs seuls représentants<sup>65</sup>, de pouvoir se prononcer sur le système qu'ils souhaitaient voir instaurer et ce quand bien même, cette participation impliquait un processus d'explication souvent long et laborieux<sup>66</sup>.

---

62 Même ainsi encadré, l'usage récent et répété de cette prérogative, a amplement apporté la preuve de son inadaptation et révélé son effet amplificateur lors des crises institutionnelles qu'a connu la Polynésie Française ces deux dernières années.

63 Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française <<http://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/2004/2004490/2004490dc.htm>>; "En ce qui concerne les rapports entre les institutions: Considérant que le chapitre IV, relatif aux rapports entre les institutions, comprend les articles 153 à 157; qu'il n'encourt aucune critique de constitutionnalité".

64 P Larmour "A Foreign Flower: Democracy in the South Pacific" *Pacific Studies* 17 (1), 1994; du même auteur, "Custom & Democracy in the Pacific Islands; A Report prepared for the Commonwealth Secretariat" accessible sur le site [http://www.cdi.anu.edu/asia\\_pacific/asia\\_downloads/DemoInPac\\_Larmour.pdf](http://www.cdi.anu.edu/asia_pacific/asia_downloads/DemoInPac_Larmour.pdf)]. M Morgan "Cultures of Dominance: Institutional & Cultural Influences on Parliamentary Politics in Melanesia" *State, Society & Governance in Melanesia*, Discussion paper, 2005/2 consultable sur le site <<http://rspas.anu.edu.au/melanesia/dplist.php?searchterm=2005>>. A So'o & J Fraenkel "The Role of Ballot Chiefs (Matai Palota) and Political parties in Samoa's Transition to a Universal Suffrage" *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, November, 2005. S Lawson *Tradition Versus Democracy in the South Pacific* (Cambridge University Press, 1996). I Campbell "The Quest for Constitutional Reform in Tonga" *Journal of Pacific History*, 40 (1) 2005. "Political Culture, Representation & the Electoral System in the Cook Islands" Ron Crocombe Raratonga, Cook Islands, & Jon Tikivanotau Jonassen (Brigham Young University, Hawaii).

65 Et encore moins les membres d'une assemblée située à 17.00 kms.

66 La relative complexité de la matière, les choix multiples et leurs conséquences, l'organisation de consultation par referendum sont autant de facteurs qui alourdissent cette information et cette consultation. Les exemples de la Nouvelle Zélande ou du Canada sont à cet égard particulièrement révélateurs. Sur l'expérience canadienne, voir Dennis Pilon: Renouveau de la démocratie canadienne: participation des

Or, il est préoccupant que toutes les modifications du mode du scrutin qu'a connu la Polynésie française, celles de février 2007 ne faisant pas exception à la règle, aient été l'aboutissement d'un processus contrôlé de bout en bout par les élus locaux et métropolitains qui ont purement et simplement confisqué à leur unique profit, l'élaboration de la règle du jeu électoral s'assurant ainsi une relative pérennité de leurs pouvoirs.

Si l'on veut un jour avoir quelques chances d'apaiser le débat sur la légalité et la légitimité des élus polynésien, débat souvent ramené de manière quelque peu réductrice à une simple opposition idéologique entre autonomistes et les indépendantistes<sup>67</sup>, le législateur métropolitain et les élus locaux ne pourront plus faire l'économie de recueillir préalablement l'assentiment de la population polynésienne sur le système électoral et sur le mode de scrutin qu'on voudra lui proposer et ce conformément à l'esprit de démocratie participative 'certes non obligatoire' mais néanmoins clairement 'promu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003'<sup>68</sup>.

S'inscrivant dans la logique de l'article 74 de la Constitution et dans un légitime mouvement de revendication autonomiste souhaité par la très grande majorité de la population polynésienne vis-à-vis du législateur français, 'un modèle est à trouver en dehors d'une conception culturaliste et nationaliste de l'Etat, qui n'est pas obligatoirement inscrit dans le passé'<sup>69</sup>.

Une première étape constructive serait sans aucun doute, qu'avant les élections territoriale de 2009, puisse se tenir en Polynésie française des états généraux sur une réforme d'ensemble du système électoral et du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale<sup>70</sup>. Les électeurs polynésiens auraient ainsi l'opportunité de participer au débat institutionnel dont ils ont été jusqu'à présent, souvent et volontairement exclus.

---

citoyens à la réforme du système électoral. Phase un: leçons mondiales, Projet de recherche conjoint de la Commission du droit du Canada et du Mouvement pour la représentation équitable au Canada, mars 2002. La consultation populaire au Canada et au Québec, 3<sup>e</sup> édition mise à jour par Julien Côté, collection "Études électorales", Sainte-Foy, Le Directeur général des élections, 2000, 5 et 29. J.R. Robertson, M. Rowland, Les projets de réformes électorales dans les diverses provinces du Canada, Révisé le 12 juin 2006 <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0417-f.htm>

67 Dans une proportion de 70% au profit des premiers, et de 30% pour les second, répartition qui comme le note J Peres (op cit p 90), n'a guère variée depuis 1982, Voir également p 88 et s. pour une excellente synthèse de l'apparition de ces deux tendances. Sur les rapports entre les notions de souveraineté partagée et d'autonomie, voir A. Moyrand "Comment remédier à la dissymétrie institutionnelle en Polynésie française? Contribution à l'évolution du statut de la Polynésie française" RJP Vol 4 1998, 633 et s.

68 E-P Guiselin, op cit. p Du même auteur voir également, "La réforme constitutionnelle et la démocratie locale participative", Cahier Administratifs et Politistes du Ponant, n° 7, 75- 76;

69 S André "Autonomie institutionnelle, identité linguistique, identité culturelle" RJP Hors Série Vol IV, op cit, 264.

70 Les conclusions de travaux de ces états généraux, seront transmises tant à l'Assemblée territoriale qu'au parlementaires français pour que ce dernier puisse modifier utilement la loi statutaire de 2004 sur ce point.

Ils deviendraient ainsi, les véritables artisans des réformes à intervenir et auront également la possibilité d'envisager toutes les mesures possibles tendant à rendre les membres de l'Assemblée territoriale comptables du respect des engagements souscrits envers eux, lors des consultations électorales.

