

DU ROYAUME POMARE AU PAYS D'OUTRE-MER: GOUVERNANCE ET INSTITUTIONS A TAHITI DE 1767 A 2009

*Bernard Gille**

Cet article retrace, à grands traits, l'histoire institutionnelle de ce qui constitue aujourd'hui la Polynésie française depuis l'arrivée des premières puissances coloniales jusqu'à la dernière réforme statutaire qu'a connue cette communauté d'outre-mer.

This article sets out the broad lines of the institutional history of today's French Polynesia starting with the first arrival of colonial authority and ending with statutory reform of 2004.

Le capitaine Wallis est le premier navigateur européen à découvrir Tahiti au XVIIIème siècle. Il est rapidement suivi par Bougainville en 1768, puis par Cook en 1769 et par Bligh en 1788. Puis, l'arrivée des missionnaires anglais de la London Missionary Society en 1797 va permettre l'évangélisation progressive des Polynésiens grâce aux liens tissés entre les pasteurs et les chefs, en particulier avec la famille Pomare qui contrôle la baie de Matavai où ont séjourné les navigateurs anglais. Dès cette époque Tahiti est sous influence anglaise, et donc protestante, car les pasteurs et les officiers britanniques sont les interlocuteurs privilégiés des chefs tahitiens jusqu'au protectorat français en 1842. Durant cette période l'île de Tahiti est divisée en territoires correspondant à des chefferies traditionnelles.

En 1815, Pomare II écrase ses rivaux et devient roi de Tahiti et de Moorea: dès lors les Britanniques vont influencer les institutions locales afin qu'elles soient calquées sur le modèle anglais de monarchie constitutionnelle. Ils atteindront ce but en 1824 avec la création de l'assemblée législative tahitienne.

A partir de 1842 commence l'histoire franco-tahitienne avec le protectorat sur le royaume Pomare et en 1880 c'est l'instauration de la colonie des Etablissements français de l'Océanie (EFO).

* Maître de conférences en histoire du droit et des institutions, Laboratoire Gouvernance et Développement Insulaire Université de la Polynésie Française.

Après 1945 c'est l'ère des grands changements institutionnels et la colonie est transformée en territoire d'outre-mer avec de nouvelles institutions électives plus démocratiques.

La loi-cadre de 1956 dote ensuite le territoire du premier statut d'autonomie interne.

Par la suite, le référendum de 1958 permet de maintenir le territoire dans la République et le Centre d'expérimentation du Pacifique s'installe alors en Polynésie dans les années 1960.

Puis, après des années de revendications autonomistes, l'Etat est obligé d'accorder un statut d'autonomie de gestion en 1977.

Suite à de nouvelles exigences politiques locales le territoire est doté d'un nouveau statut d'autonomie interne en 1984. Ce dernier est complété par de nouvelles avancées statutaires en 1990, en 1996 et enfin en 2004.

L'évolution institutionnelle à Tahiti est ainsi découpée en six périodes principales:

- Les institutions tahitiennes jusqu'en 1842;
- Le protectorat de 1842 à 1880;
- La colonie de 1880 à 1945;
- Le territoire d'outre-mer de 1945 à 1984;
- L'autonomie interne de 1984 à 1996;
- L'autonomie élargie dans le cadre des statuts de 1996 et de 2004.

I LES INSTITUTIONS TAHITIENNES DE LA DÉCOUVERTE JUSQU'AU PROTECTORAT DE 1842

A l'origine Tahiti est dirigée par des chefs et ce n'est qu'en 1815 que Pomare II impose la royauté. Dès lors des institutions et des règles nouvelles s'imposent à ses sujets: un code de lois en 1819 et une assemblée législative créée après sa mort en 1824.

A La société polynésienne au milieu du XVIIIème siècle

La société est alors organisée en différentes classes:

- La noblesse constituée d'ari'i;
- Les propriétaires terriens ou ra'atira;
- Les serfs, ou manahune, qui vivent de l'usufruit des terres des nobles et des propriétaires terriens;

- Les esclaves capturés lors des guerres entre clans.

L'architecture de la société est organisée sous la forme d'une confédération de principautés, ce qui signifie qu'il n'y a pas de pouvoir central.

Tahiti est divisée en plusieurs clans et le plus important est celui des Teva dont le territoire s'étend au sud de l'île et à la presqu'île. Le chef de clan (ari'i rahi) doit composer avec les autres chefs (ari'i) et les sous-chefs (iato'ai).

Toute la vie du clan est organisée autour du marae, enceinte de pierres au caractère sacré où se déroulent les cérémonies religieuses et d'autres événements officiels. La taille du marae est proportionnelle à l'influence et à la puissance des grandes familles ari'i et ces lieux sacrés sont dédiés aux dieux polynésiens, desquels tous les nobles sont censés descendre en ligne directe.

Les ari'i sont des chefs avec de grands pouvoirs religieux qu'ils délèguent à de grands prêtres choisis dans leur propre famille.

A Tahiti règne le culte du dieu Oro et ce sont les ari'i qui font connaître à la population les intentions divines, en particulier en décrétant le tabu dont la violation peut être punie de mort. Cette interdiction temporaire ou définitive concerne une chose, un animal ou une personne.

Par ailleurs le chef doit tenir compte de l'avis des autres chefs du clan et même de l'assemblée générale des ra'atira en temps de guerre.

Même si le chef peut difficilement être un dictateur, ses pouvoirs sont très importants sur le territoire qu'il administre directement.

Les sous-chefs, ou iato'ai, dirigent une subdivision du territoire contrôlé par le clan et conseillent le chef auquel ils sont apparentés: ils représentent donc un contrepois à son pouvoir.

La justice est également rendue par les chefs qui peuvent prononcer la peine de mort en cas de rébellion à leur autorité.

La succession du chef de clan se fait de façon simple: dès que le chef a un fils, celui-ci lui succède immédiatement, prend le titre de chef et reçoit la terre dès sa naissance. Toutefois, le fils n'exerce la réalité du pouvoir qu'à la mort de son père. En d'autres temps les premiers capétiens pratiquaient également le sacre anticipé du fils aîné du roi.

Si le chef n'a pas de fils, la succession se fait en faveur de la fille (à la différence des capétiens) ou d'un enfant adoptif.

La société traditionnelle polynésienne va évoluer très rapidement sous l'influence des missionnaires protestants anglais qui s'appuient sur la famille Pomare.

B Les Pomare

Pomare I	1743 - 1803
Pomare II	1774 – 1821 (règne de 1815 à 1821)
Pomare III	1820 – 1827
Pomare IV	1813 – 1877 (règne de 1827 à 1877)
Pomare V	1839 – 1891 (règne de 1877 à 1880)

C'est par un hasard de l'histoire que les Pomare sont parvenus à dominer les autres familles nobles de l'île. En effet tous les navigateurs et les missionnaires britanniques vont débarquer dans la baie de Matavai au cœur du fief pomare dans le district de Pare.

En fait les Pomare ont pour ancêtres les chefs de Fakarava, une île des Tuamotu. Un des membres de cette famille épouse la fille du chef du district de Pare et plus tard un de ses descendants, Pomare II, devient ari'i rahi en 1791. Il succède à son père en 1803 et rapidement il comprend tout l'intérêt qu'il peut y avoir à s'associer avec les missionnaires et les capitaines britanniques qui lui ont présenté la monarchie anglaise comme la plus puissante du monde. Les pasteurs lui apprennent à lire et ils vont lier leur destin à celui de ce jeune chef, excellent guerrier, qui va écraser d'autres grands chefs tahitiens lors de la bataille de Fei Pi en 1815: il devient alors roi de Tahiti et de Moorea. On passe ainsi de la féodalité à la monarchie absolue et l'ascension des Pomare va de pair avec l'évangélisation des Polynésiens. Les Anglais ont aidé Pomare car ils préféraient avoir un interlocuteur unique pour asseoir leur pouvoir et développer le protestantisme dans un royaume unifié et pacifié. Ils vont même lui proposer la monarchie constitutionnelle, copiée sur le modèle britannique, afin de limiter ses pouvoirs, ce que Pomare II va refuser.

Parallèlement à ce pouvoir politique et militaire qui s'installe, les missionnaires vont parvenir à substituer un système politico-religieux à un autre. Ils vont remplacer l'association Oro/ari'i par le couple Jéhovah/Pomare, sorte d'alliance du «sabre et du goupillon» qui avait fait ses preuves sous d'autres cieux. Le protestantisme va alors se développer rapidement et plusieurs milliers de Polynésiens apprennent alors à lire les évangiles dans les écoles religieuses. Ces textes sacrés sont traduits et imprimés à Tahiti dès 1817 et il faut attendre 1838 pour que la bible soit traduite et diffusée dans le royaume.

Pendant longtemps les missionnaires refusent de baptiser Pomare à cause de ses mœurs brutales et en 1819 un marché est passé entre le roi et les pasteurs: ces derniers vont rédiger et faire appliquer un code de lois puritain et en contrepartie Pomare est baptisé le 16 mai 1819.

A la mort de Pomare II en 1821, son fils n'a qu'un an et les pasteurs vont participer à la régence assurée par l'oncle du jeune Pomare III. Le royaume comprend alors Tahiti, Moorea, une partie des Tuamotu et les Iles Sous-Le-vent.

Les missionnaires vont ensuite imposer une monarchie constitutionnelle en obtenant la création de l'assemblée législative tahitienne en 1824. Comme les chefs y sont majoritaires, cette assemblée leur donne un pouvoir important pour limiter les prérogatives du monarque et gouverner le pays.

A la mort de Pomare III en 1827, les missionnaires mettent sur le trône la fille adultérine de Pomare II, alors âgée de treize ans. Pomare Vahine IV va alors être conseillée par le pasteur Pritchard, consul britannique et commerçant avisé, qui va permettre à la jeune reine de s'intéresser au pouvoir et qui va l'inciter à se rapprocher de Londres. Ainsi la reine fera plusieurs demandes de protectorat au roi d'Angleterre mais sans résultat.

En 1827 les chefs avaient récupéré les pouvoirs confisqués par Pomare II et les pasteurs vont gouverner avec eux. Ils vont obtenir leur protection militaire contre le mouvement syncrétiste de la Mamaia qui menaçait la mission protestante et qui prônait le retour aux valeurs religieuses et morales traditionnelles. Les Polynésiens rejetaient alors l'autorité des pasteurs austères de la L.M.S. et avaient remis à l'honneur les danses et pratiques licencieuses à l'opposé du puritanisme de ces missionnaires. En 1833, les grands chefs écrasent militairement les adeptes de la Mamaia, ce qui sauve la mission protestante.

A la même époque une nouvelle menace inquiète les pasteurs: des prêtres catholiques et des Mormons essayent de s'implanter à Tahiti. Les pasteurs obtiennent de la reine l'expulsion des prêtres catholiques, ce qui justifie l'intervention française. Celle-ci est facilitée par le fait que l'Etat tahitien s'est progressivement disloqué et l'autorité de la reine est alors contestée par les chefs.

Néanmoins, à partir de 1819 les pasteurs ont réussi à faire appliquer un code de lois puritain qui contraint les Polynésiens à accepter le nouvel ordre moral institué par la LMS.

C Le Code de Lois de 1819

Ce recueil de lois entièrement rédigé par la mission ne contient aucune disposition constitutionnelle car Pomare II y était opposé.

Ce code contient essentiellement de nombreux interdits et des sanctions pour les contrevenants. Il n'est que le reflet des conceptions puritaines des missionnaires et il va bouleverser la vie et les mœurs des Polynésiens.

Tout d'abord, les coupables d'infanticide, d'avortement et de meurtre sont punis de mort.

Ensuite, tous les vols de nourriture (pratique fréquente en Polynésie) sont sanctionnés par des amendes et des dommages-intérêts.

De même, pour imposer la pratique de la religion, le travail et les déplacements le jour du sabbat sont interdits et sanctionnés.

Par ailleurs les fauteurs de troubles, c'est-à-dire les rebelles aux autorités, peuvent être punis de mort.

En résumé, ce code prévoit soixante et onze délits très variés, allant du vol au mensonge en passant par l'abandon de conjoint, infractions inexistantes dans la société traditionnelle tahitienne.

Toutefois, le roi et les chefs ne se sentent pas concernés par ces délits qui s'appliquent essentiellement au peuple, car le but essentiel des pasteurs est de contrôler la population et de la sanctionner en cas de violation des règles.

Ce code est entièrement refondu en 1842 et les institutions publiques sont alors plus clairement délimitées par ce recueil de textes.

D Le code de lois de 1842 et l'organisation institutionnelle à la veille du protectorat

1 Le code Pomare

Le code de 1842 a été rédigé par les missionnaires de la LMS et il comporte trente-deux lois dont sept concernent les pouvoirs publics: désormais la monarchie constitutionnelle, chère aux pasteurs britanniques, est inscrite dans un code.

De nouvelles infractions liées à la conception puritaine de la société civile sont prohibées avec beaucoup de détails car les mœurs des Polynésiens n'ont pas beaucoup changé depuis 1819.

Ainsi, l'interdiction des danses et des chants inconvenants fait l'objet de longs développements, incluant la prohibition de l'usage d'instruments de musique.

La loi interdit également les combats de coq, la prostitution, l'abandon de conjoint, le concubinage, l'adultère et les entremetteurs.

Le code punit les mères célibataires car «c'est une très mauvaise chose que ce fait des femmes devenant enceintes sans être mariées, une chose par laquelle cette terre serait souillée de péché».

Enfin, d'autres articles punissent l'homosexualité, la sodomie et la bestialité.

Le code contient également un certain nombre de règles concernant la reine, l'assemblée législative et la justice.

2 *Les institutions*

(a) La reine

Elle incarne à elle seule le pouvoir exécutif et un régent la remplace quand elle est absente.

Le royaume est divisé en districts, cellules de base de l'organisation politico-administrative, dirigées par les gouverneurs ou tavana, nouvelle dénomination des chefs, venant de l'anglais governor.

La reine doit appliquer les lois votées par les chefs et elle ne peut pas les abroger.

La souveraine nomme les grands juges et participe à la nomination des juges et des policiers de Papeete.

(b) L'assemblée législative

Créée par les pasteurs en 1824, elle vote les lois et ce parlement est un contrepoids au pouvoir royal car ce sont les chefs qui dominent l'assemblée.

Les débats sont encadrés par un missionnaire de la L.M.S. qui reçoit les doléances des députés et les modifie selon la volonté de la mission. Cette mise sous tutelle est facilitée par le fait que les votes ont lieu à main levée, ce qui permet de faire plier les récalcitrants. Par exemple la mission fait voter deux lois qui lui sont favorables: l'installation des prêtres catholiques est ainsi prohibée, ainsi que les ventes de terres aux étrangers et toute propagation de doctrine autre que le protestantisme. C'est d'ailleurs ce qui provoque l'intervention française à la suite de l'expulsion de missionnaires catholiques en 1836. Six navires de guerre mouillent ainsi à Tahiti entre 1838 et 1842.

(c) L'autorité judiciaire

Les grands juges, ou to'ohitu, sont des ari'i. Il y a sept circonscriptions à Tahiti et chacune est dirigée par un grand juge qui est juge d'appel des décisions des juges de district.

La plupart des litiges concernent les problèmes fonciers comme dans la plupart des sociétés traditionnelles et rurales.

La législation et l'organisation des pouvoirs publics vont ensuite être profondément modifiées par l'instauration du protectorat.

II LE PROTECTORAT (1842-1880)

Sur le plan juridique, il y a bien un Etat tahitien dirigé par la reine Pomare quand le contre-amiral Dupetit-Thouars arrive à Tahiti en 1842.

En réalité la monarchie tahitienne a perdu ses pouvoirs car la reine n'a pas la même autorité que son père, Pomare II, qui était un grand guerrier. Elle n'a pas gagné son pouvoir par les armes et les chefs ont repris leurs prérogatives: ils tolèrent la souveraine dans la mesure où son pouvoir est très amenuisé. En effet, quand l'assemblée législative se réunit, les chefs votent les lois et la reine doit les appliquer. Dupetit-Thouars va profiter de cette situation en s'alliant avec le régent Paraita et quelques grands chefs de Tahiti hostiles aux Pomare et qui souhaitent le protectorat français.

En fait, si la France n'avait pas instauré un protectorat en Polynésie il est vraisemblable qu'une autre puissance l'aurait fait, sans doute la Grande-Bretagne. Ainsi, entre 1822 et 1841, les chefs, puis la reine, ont sollicité à huit reprises le protectorat du gouvernement britannique, mais, à cette époque, le Foreign office n'était pas intéressé: l'Angleterre concentrait alors ses forces sur la colonisation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

L'établissement du protectorat français sur le royaume Pomare trouve sa source dans une série d'incidents qui ont justifié l'intervention française.

En 1838 un traité d'établissement et de commerce est signé entre la France et le royaume Pomare, ce qui permet aux Français de s'installer à Tahiti.

En 1842 des Français sont molestés par des policiers locaux et jetés en prison sans jugement. Plus grave encore, l'assassin d'un Français est laissé en liberté sans être poursuivi.

Le 8 septembre 1842 le contre-amiral Dupetit-Thouars exige donc des réparations de la reine car le traité de 1838 a été violé.

Le consul de France, Moerenhout, convainc le grand chef Tati, le régent Paraita et les chefs Utami et Paofai de signer une requête demandant la protection de la France, puisque la reine n'a pas les moyens de faire respecter l'ordre public. A cette époque elle a d'ailleurs perdu le contrôle des Îles sous-Le-vent et des Tuamotu.

Après un ultimatum de Dupetit-Thouars, la reine se laisse convaincre par le régent et les chefs, et le 9 septembre 1842 elle fait une demande de protectorat, immédiatement acceptée par le contre-amiral. Cela s'explique aussi par le fait que le conseiller de la reine, le consul anglais Pritchard, était alors en Angleterre, sinon il l'aurait empêchée de signer cette demande.

En réalité, le bouillant amiral a été envoyé en Océanie pour annexer les Marquises, mais c'est sans la moindre instruction de ses supérieurs qu'il a placé le royaume tahitien sous la protection de la France.

Ainsi, en mars 1843, le gouvernement français apprend la réussite de l'annexion des Marquises, mais c'est avec surprise qu'il découvre la signature d'un traité de protectorat avec la reine Pomare¹.

Ce traité comporte plusieurs conditions:

- Tout d'abord, la France garantit la souveraineté de la reine et l'autorité des chefs sur le peuple
- Puis, toutes les lois et tous les règlements doivent être faits au nom de la reine et signés par elle.
- Ensuite, la reine et le peuple se voient garantir la possession de leurs terres, et tous les litiges fonciers relèvent des tribunaux tahitiens.
- Enfin, l'exercice de chaque culte reste libre.

Désormais, la souveraineté de l'Etat protégé est donc limitée par le traité et le commissaire français intervient dans les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

A Le Pouvoir Exécutif

Le traité de protectorat a dédoublé le pouvoir exécutif.

L'organisation des pouvoirs publics n'est pas changée pour tout ce qui concerne les affaires intérieures du royaume:

«La reine Pomare, dans tous les cas et selon les conditions du protectorat, s'est réservé l'administration et la juridiction entière sur les naturels»².

1 Sur l'annexion des Marquises et le traité de protectorat, voir P Y Toullelan et B Gille *le Mariage Franco-Tahitien* (Tahiti, 1992) 38.

2 Bulletin Officiel des établissements français de l'Océanie (BOEFO) 1864, 234, Archives de la Polynésie française (APF).

De son côté, la puissance protectrice est compétente pour toutes les affaires concernant les étrangers, la gestion des relations extérieures, la garantie de la sûreté individuelle et des propriétés ainsi que pour l'ordre public³.

Le protectorat est ratifié le 25 mars 1843, mais le document officiel ne parvient à Tahiti que le 1^{er} novembre de la même année. Entre temps la reine, influencée par le consul anglais, Pritchard, a décidé d'arborer le drapeau tahitien à la place du pavillon du protectorat. Devant cette attitude, Dupetit-Thouars annexe le royaume le 6 novembre et installe le commissaire Bruat à la tête de la colonie des Établissements français de l'Océanie.

La reine s'exile alors aux îles-Sous-Le-Vent, du mois de mars 1844 au mois de février 1847⁴.

Par la suite le roi Louis-Philippe désapprouve l'annexion, et le protectorat est rétabli le 7 janvier 1845.

En effet, le gouvernement français, craignant des réactions anglaises, préfère s'en tenir au flou institutionnel prévu par le traité de 1842 et ne souhaite pas être lié par des accords juridiques plus précis.

C'est ainsi que la convention du 5 août 1847 signée par la reine Pomare et le commissaire Lavaud ne sera pas ratifiée par la France, alors même que ce texte augmente considérablement les pouvoirs de l'état protecteur. Cette convention sera tout de même appliquée comme charte du protectorat, c'est à dire comme un accord particulier n'engageant que la reine et le commissaire⁵.

Dans l'esprit des représentants français, il s'agit d'un protectorat purement formel dans lequel la totalité du pouvoir doit progressivement passer entre leurs mains, d'autant plus que la reine n'a plus la même autorité que son père, Pomare II⁶.

3 Ibid.

4 Le consul Pritchard fut emprisonné et renvoyé en Angleterre. Pendant l'exil de la reine, de violents combats eurent lieu à Tahiti.

5 Le ministre de la Marine et des Colonies explique ainsi sa position au Commissaire Lavaud: «Ce règlement n'a d'ailleurs pas besoin de la ratification du gouvernement français pour régir les rapports de la Reine avec vous: il servira utilement de guide dans l'exercice de ses attributions et des vôtres. Il demeurera comme un témoignage de l'esprit de conciliation et de bon accord qui vous anime respectivement...» Centre des Archives d'outre-mer d'Aix-en-Provence (CAOM) Océanie 9, A51, non daté.

6 Le capitaine de vaisseau Page, ex-commissaire impérial aux îles de la Société, résumait ainsi la situation dans un mémoire daté du mois de février 1856: «Sous le nom de protectorat, la France exerce et doit nécessairement exercer un pouvoir presque absolu sur les deux îles de la Société. Ce que nous appelons royauté n'est là qu'un pur accident qui date de ce siècle et que Pomare II n'a réussi à établir qu'avec le génie et les armes de quelques aventuriers européens et en profitant des querelles de chef à chef...en se faisant chef suzerain, à l'aide de moyens étrangers à ses peuples,

Ainsi, les compétences qui ont été reconnues à l'état protégé en 1842 sont progressivement réduites et transférées à la France.

Dans ce but, le commissaire français utilise l'assemblée législative tahitienne pour faire évoluer le protectorat vers une colonie.

B Le Pouvoir Législatif

L'assemblée est composée de députés élus et d'une trentaine de grands chefs.

Les commissaires français n'ont aucun mal à obtenir l'appui de ces parlementaires pour limiter l'autorité de la reine⁸ et généraliser l'application de la législation française dans le royaume dès 1866⁹.

Ainsi, quand il fut évident que le protectorat était devenu un anachronisme, du fait de l'immixtion totale du commissaire dans les affaires tahitiennes, il ne fut plus nécessaire de réunir l'assemblée¹⁰.

Néanmoins, la déclaration du roi Pomare V du 29 juin 1880, consacrant la réunion à la France des îles de la Société et dépendances, sera approuvée par vingt chefs tahitiens, membres influents de l'assemblée.

Parallèlement à cette évolution, la compétence des autorités locales a été considérablement réduite en matière judiciaire.

Pomare II n'a constitué qu'une puissance inhérente à sa personne, que ses successeurs et en particulier la Reine actuelle n'auraient certainement pas pu conserver si notre protectorat (ou tout autre) n'était venu, de l'assentiment même des chefs, lui donner une sorte de consécration. Le gouverneur, pour la France, est le vrai représentant de la souveraineté, le lien réel qui réunit en faisceau tous les pouvoirs héréditaires: il est dépositaire de l'autorité militaire, le gérant de l'ordre public, le distributeur des grâces, le maître du Trésor, l'âme du pays en un mot, car, et c'est surtout ce qui constitue son omnipotence, il est aussi son initiateur et son guide dans une civilisation qui n'est pas née du sol. La reine n'est et ne peut être qu'un nom, qu'une ombre. Ajoutons qu'il y a presque toujours accord, communauté d'intérêts entre les chefs et le protecteur, et presque toujours désaccord entre le gouverneur et la reine» CAOM, Océanie 13, D7, 21-22

7 Sur cette institution, voir notre article «l'Assemblée législative tahitienne», (1824-1880) in Revue française d'histoire Outre-mer, n°292, 1 1991, 375 à 396.

8 Le Commissaire Bonard décrit ainsi l'importance de l'Assemblée: «si la Reine oppose une force d'inertie difficile à vaincre, elle n'ose rien en face de l'Assemblée législative; toute loi votée par cette Assemblée sera signée par elle si on lui dit que son veto est le seul obstacle à la promulgation de la loi et qu'on le fera connaître. Toute idée de résistance alors l'abandonnera...cette assemblée ne demande qu'à marcher; c'est un instrument précieux car ses décisions sont acceptées partout et la Reine en a peur» Lettre de Bonard au ministre de la Marine et des Colonies, 16 Juillet 1850, Océanie 13, A68.

9 Exception faite de la législation foncière.

10 Voir notre article: «Les débats de l'Assemblée législative tahitienne (1824-1866)» in Bulletin de la Société des études océaniques, n°251-252, tome XXI, n°3, septembre-décembre 1990, 49-94.

C Le Pouvoir Judiciaire¹¹

Une distinction a été établie par le traité de protectorat:

L'état protégé exerce le droit de juridiction sur les indigènes et sur toutes les affaires concernant la propriété immobilière.

En revanche, la juridiction sur les étrangers relève du gouvernement protecteur.

Néanmoins, à partir de 1866¹², la compétence des tribunaux tahitiens fut réduite aux seuls procès entre indigènes relatifs au droit de propriété des terres, les tribunaux français jugeant tous les autres litiges.

Ainsi, dans tous les domaines de compétence, la souveraineté tahitienne a été progressivement réduite entre 1842 et 1880. Un seul commissaire français, le comte de la Roncière, tenta d'interrompre cette évolution en limitant la tutelle de l'état protecteur sur les affaires intérieures tahitiennes.

En 1869, il essaie de donner l'autonomie financière au royaume en augmentant les impôts locaux, en vue de faire supprimer par la suite la subvention annuelle versée par la France¹³.

Un conseil général est donc institué dans le but de voter le budget et de conseiller la reine sur l'administration intérieure du royaume.

Dès qu'il fut informé, le gouvernement français mit fin à cette aventure institutionnelle due à la seule initiative du comte de la Roncière.

La reine Pomare accepte alors de rapporter ses ordonnances et la situation antérieure est rétablie. Le commissaire impérial est rappelé en France et mis à la retraite d'office¹⁴.

Ainsi, à trois reprises, des réformes institutionnelles faites par des hauts fonctionnaires français ont été désavouées par le ministre de la Marine et des

11 Sur cette question voir *Les institutions judiciaires en Polynésie française de la période du protectorat à 1945*, par Yves-Louis Sage, RJP, volume 3.

12 Ibid, 62, loi du 28 mars 1866.

13 En 1870, les revenus locaux financeront 40% des dépenses civiles et militaires du protectorat.

14 Clément de la Roncière avait déjà été à l'origine d'un scandale puisqu'il avait été condamné le 5 juillet 1835, par la Cour d'Assises de la Seine, à la peine de dix années de réclusion pour tentative de viol envers la fille du colonel commandant le Cadre noir de Saumur, alors qu'il était lieutenant dans cette école de cavalerie. Il avait subi sa peine à Melun et à Clairvaux et il avait été libéré par suite d'une décision gracieuse le 19 juin 1843 grâce à la protection de son frère. Il est réhabilité le 16 mars 1849 par décision du ministre de la Justice, Odilon Barrot. Par la suite, il sera gouverneur à Saint Pierre et Miquelon pendant cinq ans, puis commissaire impérial à Tahiti alors que son frère est ministre de Napoléon III. Il est mis à la retraite d'office par décret du 25 juillet 1870.

Colonies: Dupetit-Thouars, quand il annexa le royaume en 1843, Lavaud quand il crût pouvoir engager la France en signant la convention du 5 août 1847, et enfin le comte de la Roncière qui voulût rendre à la reine tous les pouvoirs qui lui étaient reconnus par le traité de protectorat.

Ce n'est qu'en 1880 que la République parviendra à transformer le royaume protégé en colonie baptisée «Établissement français de l'Océanie».

III LA COLONIE: LES ETABLISSEMENTS FRANCAIS DE L'OCEANIE (1880-1945)

Par une déclaration du 29 juin 1880, le Roi Pomare V cède son royaume à la France.

Cette cession est ratifiée par la loi du 30 décembre 1880 qui donne la nationalité française de plein droit à tous les sujets du roi¹⁵.

Néanmoins, le monarque a émis des réserves afin que les affaires relatives aux terres continuent à être jugées par les tribunaux tahitiens¹⁶.

Le gouvernement français finit par obtenir que le roi renonce à ses réserves, et une convention fut signée à cet effet le 29 décembre 1887. Ce texte prévoit que les juridictions indigènes seront supprimées dès que les opérations de délimitation de la propriété prendront fin.

Cette période 1880-1945 va être jalonnée par plusieurs modifications institutionnelles importantes concernant le gouvernement de la colonie et les différentes assemblées locales.

A Le Gouverneur

La direction de la colonie n'est plus confiée à des officiers de marine, comme précédemment, mais à des gouverneurs civils dont le statut est fixé par le décret du 28 décembre 1885¹⁷.

15 En 1881 le territoire annexé par la France comprenait Tahiti et Moorea, les Tuamotu et Mangareva, les Marquises et Rapa. En outre, une partie des îles Australes et Raiatea étaient soumises au régime du protectorat. Les îles-Sous-le-Vent sont annexées en 1888, Rimatara en 1900 et Rurutu en 1901.

Il faut faire une distinction juridique au sujet de l'autorité exercée par la France sur ces différents établissements. Seuls les sujets du roi Pomare sont devenus citoyens français en 1880, c'est à dire les habitants des îles du Vent, de Tubuai et des Tuamotu. Les habitants des autres archipels ne seront que sujets français.

16 La Cour de Cassation rappellera le 22 novembre 1883 que les déclarations échangées entre le roi Pomare et le gouvernement français ayant été ratifiées par la loi du 30 décembre 1880, les réserves formulées par le roi avaient été acceptées par la France.

17 Bulletin Officiel des Établissements de l'Océanie (BOEFO) 1886, 114 et suivantes, APF.

Les pouvoirs du gouverneur sont très étendus, puisqu'il exerce l'autorité civile, et, à certaines conditions, l'autorité militaire.

Ainsi, il dirige l'administration, il est l'ordonnateur du budget de l'État et du budget de la colonie, et il possède l'ensemble des pouvoirs de police.

Il commande toutes les troupes, mais quand le gouverneur n'est pas officier, il donne délégation à l'officier le plus gradé afin qu'il exerce le commandement effectif des forces militaires.

Sur le plan international, le gouverneur peut communiquer directement avec les gouvernements des autres colonies et pays de la région.

Il a également le droit de négocier et de signer toute convention internationale concernant la colonie, dans la limite des instructions reçues et sous réserve de ratification. De nos jours, ces attributions appartiennent au président du gouvernement de la Polynésie française qui a reçu des attributions diplomatiques dans le cadre des différents statuts d'autonomie interne.

En outre, un conseil privé consultatif aide le gouverneur à prendre ses décisions. Il se réunit également en formation du contentieux administratif (ancêtre du tribunal administratif).

Malgré leurs pouvoirs importants, l'efficacité des gouverneurs est limitée car ils ne restent que très peu de temps en poste à Tahiti: seize mois en moyenne de 1881 à 1951.

En général ce sont des hommes qui connaissent très peu le pays et ses habitants. Néanmoins, ils ont la charge de diriger les services publics et on leur demande tout à la fois d'être de bons juristes, des financiers, des comptables et d'excellents analystes puisqu'ils sont les principaux informateurs du gouvernement. Or, ce n'est qu'après 1914 que les gouverneurs de Tahiti reçoivent une formation spécifique à l'École coloniale.

Ils sont en outre confrontés à l'hostilité des élus locaux au sein des assemblées représentatives qui se succèdent de 1881 à 1945: le conseil colonial, le conseil général, le conseil d'administration et les délégations économiques et financières.

B Le Conseil Colonial: 1881-1884

C'est un conseil consultatif dont le rôle essentiel est de donner des avis sur la fiscalité locale et sur le projet de budget de la colonie¹⁸.

18 Arrêté instituant un conseil colonial à Tahiti, 30 juin 1880, BOEFO 1880, 209, APF.

Une anomalie existe entre le mode d'élection de ce conseil, au suffrage universel, et ses pouvoirs, strictement consultatifs, ce qui explique les tendances de cette assemblée à se croire constituante.

Le collège électoral est double, ce qui permet à 344 électeurs d'origine européenne de désigner autant de représentants que 2188 électeurs d'origine polynésienne (six pour chaque collègue).

Dans le cadre de la politique d'assimilation, ce système est rapidement abandonné au profit d'un conseil général élu au suffrage universel dans le cadre d'un collège unique.

C Le Conseil Général: 1885-1903

Il est créé par le décret du 28 décembre 1885¹⁹.

Idéologiquement l'instauration de cette institution a été inspirée par la politique d'assimilation qui guidait le gouvernement français à cette époque.

1 La politique d'assimilation

Elle consiste à prendre les institutions de la métropole comme un modèle qui doit s'appliquer par étapes dans toutes les colonies, au fur et à mesure de leur progrès dans la voie du développement économique et social.

Cette politique trouve sa source dans l'idéal révolutionnaire, résumé dans cette déclaration de Boissy d'Anglas en l'an II: «les colonies seront soumises aux mêmes formes d'administration que la France; il ne peut y avoir qu'une bonne manière d'administrer, et si nous l'avons trouvée pour l'Europe, nous n'avons qu'à l'appliquer en Amérique»²⁰.

Cette politique d'assimilation avait surtout pour but de faciliter le contrôle des colonies par le pouvoir central. Ainsi, d'après le professeur C W Newbury, «le système ... était donc assimilationniste, non pas dans le sens que ces institutions marchaient toutes de la même façon, mais dans le sens où le système promouvait le contrôle politique final des colonies par le gouvernement français. Une belle centralisation mettait des limites aux aspirations locales à l'autonomie»²¹.

19 BOEFO 1886, 140 et s, APF. Deux décrets du 28 décembre 1885 organisent d'une part, le gouvernement de la colonie et, d'autre part, le conseil général.

20 Cité par un auteur anonyme dans l'article «La suppression du conseil général de Tahiti» recueil Dareste, 1904, 18, 3^e partie.

21 C W Newbury *Tahiti Nui, Change and survival in French Polynesia* (University Press, Honolulu, 1980) 204 et 205.

2 *Organisation et attributions du Conseil Général*

Les conseillers étant élus au suffrage universel direct ont désormais besoin de séduire une clientèle électorale essentiellement polynésienne. La plupart des candidats n'ont qu'un but: utiliser «les structures législatives tahitiennes existantes tout en écartant cette même communauté polynésienne de la vie politique»²².

En outre, à cette époque, les indigènes des Marquises, des Gambier et de Rapa ne sont que des sujets français, alors que les anciens sujets du roi Pomare ont la nationalité française. Or, de 1885 à 1903, l'administration va faire voter tous les habitants de la colonie, y compris les sujets français n'ayant pas le droit de vote.

Une décision du conseil d'État du 24 avril 1891 ne laissa pourtant subsister aucune ambiguïté sur le statut juridique applicable aux sujets français²³. Néanmoins, jusqu'en 1903, l'administration continua à faire voter les individus n'ayant que la qualité de sujets français.

Les attributions du conseil général sont plus importantes que celles du conseil colonial.

L'essentiel des pouvoirs de cette assemblée réside dans la discussion du budget et plus particulièrement dans le contrôle des dépenses facultatives de la colonie. Ces dernières ne peuvent pas être modifiées par le gouverneur, alors que celui-ci a le pouvoir d'imposer les dépenses obligatoires²⁴.

Or, les conseillers généraux sont viscéralement opposés au vote de toute taxe ou impôt nouveau pouvant déplaire à leur électorat.

Il s'ensuit une guérilla parlementaire lors des débats budgétaires, en particulier en repoussant les dépenses facultatives proposées par le gouverneur.

Le problème de fond est alors le suivant: comment faire voter les impôts nécessaires au développement économique alors que l'électorat y est opposé?²⁵.

22 R Laczka *Genèse des structures politiques et conflits d'intérêts en milieu colonial: Tahiti au XIX^e siècle* (mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Nantes, 1986) 85.

23 Lettre du Gouverneur par intérim, Cor, au Ministre des colonies, 25 août 1904, série A, liasse 1, dossier 1904/1, APF.

24 L'instruction préalable des dossiers incombe au gouverneur et ce n'est qu'ensuite que l'assemblée peut délibérer. Il exerce également une tutelle générale sur les délibérations du conseil. Celles-ci ne deviennent exécutoires que si, dans le délai d'un mois, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi. L'annulation est prononcée par décret rendu sur le rapport du ministre de la Marine et des Colonies.

25 L'administration demandait l'instauration d'un impôt foncier afin d'obliger les Polynésiens à mettre en valeur leurs terres qui restaient en friche.

Finalement, devant le blocage de la situation, le gouvernement français finit par dissoudre le conseil général par décret du 19 mai 1903²⁶.

Le même texte crée le conseil d'administration.

D Le Conseil D'administration: 1903-1932

Les attributions autrefois dévolues au conseil général sont désormais exercées par le gouverneur en conseil d'administration.

Le chef de la colonie concentre alors l'essentiel des pouvoirs entre ses mains, et le conseil n'est qu'un organe consultatif donnant des avis sur la fiscalité et le budget.

Le représentant de l'État peut ainsi développer à sa guise les deux idées fortes de la politique française: l'assimilation et l'administration directe des décisions prises au ministère des colonies.

Face au pouvoir sans partage du gouverneur, la majorité européenne, composée d'un millier de personnes, s'oppose aux hauts fonctionnaires coloniaux et réclame un droit de regard sur la bonne marche de la colonie.

Néanmoins, la représentation politique est considérablement réduite au sein du conseil puisque sept fonctionnaires y siègent face à trois représentants d'organismes municipaux et professionnels qui ne sont plus élus au suffrage universel.

Les Polynésiens et les colons sont donc exclus de la gestion des affaires publiques et la vie politique est réduite à néant car il n'y a plus de campagne électorale, ni de tribune politique, comme à l'époque du conseil général.

Cette centralisation administrative excessive va ainsi faire l'objet de nombreuses critiques et après des manifestations publiques en 1921 et en 1928, les élites locales vont obtenir du ministre des Colonies, Albert Sarraut, la création des délégations économiques et financières, par décret du 1^{er} octobre 1932.

E Les Délégations Économiques et Financières

Désormais les fonctionnaires sont minoritaires mais cette assemblée n'a que des pouvoirs très limités.

En effet, si le rôle des délégations est de délibérer sur le budget local, ce dernier n'en est pas moins arrêté par le gouverneur en conseil privé et approuvé par décret.

De même, l'initiative des dépenses et des recettes appartient exclusivement au gouverneur.

26 JOEFO 24 juillet 1903, 207, APF.

Ainsi, cette assemblée n'est qu'une caricature de représentation politique, puisque l'article 16 du décret lui interdit toute discussion, tout vœu et tout acte ayant une portée politique ou contenant un blâme à l'adresse du gouverneur ou de ses agents.

Dès 1934, tous les conseillers démissionnent pour protester contre cette situation, mais la guerre va reléguer au second plan toute réforme en la matière. Il faut attendre la loi-cadre de 1956 pour que l'assemblée se voie confier un pouvoir de réglementation générale.

Finalement, c'est le décret du 31 août 1945, complété par celui du 25 octobre 1946, qui institue l'assemblée représentative.

IV LE TERRITOIRE D'OUTRE-MER: VERS LA POLYNESIE FRANCAISE

Après quarante ans d'immobilisme, c'est l'ère des changements.

Ainsi, en 1945, tous les habitants de la colonie deviennent citoyens français, à l'exception des membres de la communauté chinoise²⁷.

Déjà, la conférence de Brazzaville, dès le mois de février 1944, avait recommandé de créer des moyens d'expression politique dans les colonies, au travers d'assemblées représentatives élues au suffrage universel: elles étaient chargées de voter le budget et les programmes d'équipement, mais elles pouvaient seulement donner des avis sur les règles juridiques applicables dans ces territoires.

En revanche, il n'était pas prévu d'exécutif élu, et les gouverneurs devaient être simplement entourés de conseils consultatifs composés de fonctionnaires.

Ainsi, les objectifs de cette conférence étaient surtout de favoriser l'émancipation économique et sociale des populations locales, les buts politiques restant très limités. En effet, le préambule des recommandations de la conférence prévoyait que «les fins de l'œuvre de civilisation accomplie par la France dans les colonies écartent toute idée d'autonomie, toute possibilité d'évolution hors du bloc français de l'Empire. La constitution, même lointaine, de «self-government» dans les colonies est à écarter»²⁸.

27 Ordonnance du 24 mars 1945.

28 Cité par Philippe Lechat, in «Aperçu sur l'évolution statutaire de la Polynésie française de 1842 à nos jours» TE VEVO, Association des étudiants de la Polynésie française de l'Hérault, Montpellier, 1989, 22.

Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946²⁹ ira plus loin en proclamant pour la première fois que l'Union française est composée de nations et de peuples coordonnant «leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives...»³⁰.

En outre, la France leur reconnaît «le droit de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires...»³¹, en garantissant à tous l'exercice des libertés et droits politiques, économiques et sociaux contenus dans le préambule.

De plus, l'article 74 précise que les TOM sont dotés d'un statut particulier, tenant compte de leurs intérêts propres.

Enfin, l'article 75 précise que ce statut est susceptible d'évolution³².

C'est donc dans ce cadre juridique nouveau que les institutions du territoire vont évoluer, en particulier avec la création de l'assemblée représentative en 1946 et, pour la première fois, avec l'élection d'un député, d'un sénateur et d'un conseiller au Haut-Conseil de l'Union Française.

Par la suite, la loi-cadre de 1956 et le statut d'autonomie de 1957 apporteront un bouleversement institutionnel qui aurait pu déboucher sur l'indépendance.

Mais, dès 1958, l'exécutif local se verra retirer bon nombre de ses attributions.

Enfin, en 1977, l'État dotera le territoire d'un statut d'autonomie de gestion, prélude à la grande réforme de 1984 qui instituera l'autonomie interne.

A L'assemblée Représentative

Elle est composée de vingt conseillers élus au suffrage universel et dès 1952 ce nombre est porté à vingt-cinq, l'institution prenant alors le nom d'assemblée territoriale.

Le territoire bénéficie seulement d'un statut de légère décentralisation administrative qui nous ramène soixante ans en arrière puisque l'assemblée a des pouvoirs similaires à ceux du conseil général créé en 1885.

29 JOEFO 1946, 473 et s, les dispositions du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 sont encore en vigueur, ainsi qu'il est prévu dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958.

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Ibid.

Ainsi, les élus votent le budget préparé par le gouverneur en conseil privé. Ils fixent librement les dépenses facultatives et gèrent une partie des affaires intérieures du territoire.

Le gouverneur conserve les pouvoirs qui lui sont reconnus par le décret de 1885: il exerce une tutelle sur les actes de l'assemblée et rend exécutoires les délibérations qui, dans certains cas doivent être approuvées par décret³³.

C'est au cours de la même période que se développe un parti politique qui est un mouvement de masse symbolisant l'éveil des Polynésiens à la vie politique. Ainsi, le Rassemblement démocratique des populations tahitiennes (RDPT), créé par Pouvana'a a Oopa, va arriver au pouvoir.

Il bénéficie alors d'un nouveau statut de large autonomie créé par la loi du 23 juin 1956, ou loi-cadre, et par son décret d'application du 22 juin 1957.

B Le Statut d'Autonomie de 1957

Les nouvelles institutions représentent une étape très importante vers l'autonomie interne avec la création d'un véritable pouvoir exécutif local et l'extension considérable des pouvoirs reconnus à l'assemblée territoriale.

A la même époque, la loi du 26 juillet 1957, transforme les établissements français de l'Océanie en Polynésie française, malgré l'avis contraire des conseillers territoriaux³⁴.

- Le nouveau statut donne à l'assemblée des prérogatives très étendues en matière de réglementation générale. Cette institution devient un organe «législatif» local, puisque dans une quarantaine de matières elle exerce des compétences qui, en métropole, sont souvent réservées au Parlement³⁵.
- L'innovation la plus marquante réside dans la création d'un véritable pouvoir exécutif local doté d'importantes attributions.

33 L'assemblée gère le domaine territorial et délibère sur les emprunts à contracter, sur les travaux d'équipement, sur les bourses d'enseignement et sur les impôts et taxes. Néanmoins les délibérations concernant le mode d'assiette et les règles de perception doivent être approuvées par décret en Conseil d'État. Celles relatives aux emprunts et aux tarifs des impôts et taxes sont soumises à la tutelle du ministre de la France d'outre-mer. Elles peuvent être annulées par décret en Conseil d'État dans les quatre vingt dix jours.

34 Beaucoup de conseillers auraient préféré «Tahiti» ou «Tahiti-Océanie française» car il existe des Polynésiens français à Wallis et Futuna, et donc l'appellation «Polynésie française» ne recouvre pas une réalité administrative.

35 Article 40 du décret du 22 juillet 1957. Il s'agit notamment de ce qui concerne le commerce intérieur, l'artisanat, l'enseignement, la santé publique, les coopératives, la mutualité, l'urbanisme, la procédure civile etc... En outre le nombre de conseillers est porté à trente. Ils sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Ce conseil de gouvernement est présidé par le gouverneur mais c'est un élu, Pouvana'a, qui en est le vice-président.

Les attributions du conseil sont collégiales pour tout ce qui concerne la gestion des affaires territoriales, mais les ministres ont également des attributions individuelles: ils sont ainsi chargés de la gestion des services territoriaux, ce qui leur donne un pouvoir très important sur le plan politique³⁶.

Même s'il s'agit d'une ébauche de régime parlementaire³⁷, l'assemblée ne peut pas renverser le conseil de gouvernement, lequel ne peut pas dissoudre l'assemblée³⁸.

Néanmoins, ce système libéral ne va pas résister aux bouleversements politiques et institutionnels de 1958.

C La Réforme de 1958 et le Recul de l'Autonomie

Le vice-président du gouvernement, Pouvana'a, appelle à voter non au référendum du 28 septembre 1958, mais il est désavoué par les électeurs.

Après des incidents violents à Papeete le 11 octobre 1958, il est condamné à huit ans de réclusion et quinze ans d'interdiction de séjour. Il est assigné à résidence en métropole.

Le conseil de gouvernement est alors dissous et l'assemblée territoriale opte pour le maintien du statut de territoire d'outre-mer.

Cette même institution demande à l'État de limiter désormais les pouvoirs de l'exécutif local, ce qui sera fait par l'ordonnance du 23 décembre 1958.

En conséquence, le poste de vice-président est supprimé et le gouverneur exerce alors une tutelle très stricte sur les conseillers de gouvernement. Ces derniers n'ont plus d'attributions individuelles, ce qui leur enlève l'autorité hiérarchique sur les services territoriaux. Ceux-ci sont à nouveau dirigés par le gouverneur qui redevient la clef de voûte du système.

36 Ils proposent au gouverneur les nominations et les promotions concernant le personnel de l'administration territoriale. Ils sont également chargés des affectations, notations et sanctions.

37 Les ministres doivent répondre aux questions des membres de l'assemblée, et le vice-président présente chaque année à l'assemblée un rapport sur l'activité du conseil et sur la marche des services publics.

38 L'assemblée et le conseil peuvent être dissous par décret en Conseil des ministres.

D L'évolution Institutionnelle de 1958 à 1977

Durant cette période, la Polynésie française va connaître de profonds bouleversements.

Tout d'abord, au début des années soixante, le territoire rencontre des difficultés économiques et budgétaires grandissantes à cause de la fermeture des mines de phosphate de Makatea. Il demande alors à l'État de prendre à sa charge l'enseignement secondaire, la lutte contre les grandes endémies et enfin la rémunération des agents de l'administration territoriale, avec la création d'un corps de l'état pour l'administration de Polynésie française³⁹.

Ensuite, le développement des activités du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) va améliorer sensiblement le budget du territoire, ce qui permet alors à la revendication autonomiste de s'affirmer à partir de 1967⁴⁰.

Enfin, la loi du 24 décembre 1971 crée des communes relevant directement de la tutelle de l'État, ce qui oblige l'assemblée territoriale à reverser une partie de ses recettes fiscales au budget des communes⁴¹.

A la suite d'une période de tension, l'État va doter le Territoire d'un nouveau statut en 1977⁴².

E L'autonomie de Gestion: 1977-1984

Les élus locaux auraient souhaité revenir au statut d'autonomie interne de 1957⁴³.

En réalité, la loi du 12 juillet 1977⁴⁴, relative à l'organisation du Territoire, est très en retrait par rapport au décret de 1957, puisqu'elle n'accorde qu'une autonomie de gestion.

39 Cela permettait d'aligner le salaire des agents du territoire sur ceux des fonctionnaires de l'État. Parallèlement les cadres territoriaux rémunérés par le budget local sont mis en voie d'extinction. Néanmoins, à partir de 1971, le territoire recrutera à nouveau des agents contractuels.

40 Les autonomistes sont majoritaires à l'Assemblée territoriale depuis 1967.

41 Loi n°71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le Territoire de la Polynésie française. JOPF, 1972, 6.

42 Les autonomistes occupent l'assemblée territoriale du mois de juin 1976 jusqu'au mois d'avril 1977.

43 Voir la proposition de loi n°266, déposée le 10 mai 1973 par les sénateurs Pouvana'a a Oopa, Sauvage, Schiele et Cauchon, tendant à doter le territoire d'un nouveau statut. Sénat, seconde session ordinaire de 1972-1973, annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1973.

44 Jusqu'en 1977, ses attributions étaient limitativement énumérées.

- Tout d'abord, le Haut-commissaire remplace le gouverneur dont les attributions avaient été fixées initialement en 1885!

Comme auparavant, il dirige les services de l'État et ceux du territoire.

Il conserve la présidence du conseil de gouvernement et il est l'ordonnateur du budget local.

Enfin, il veille à la légalité des actes des autorités territoriales sur lesquels il exerce une tutelle a priori.

- La nouvelle loi modifie également les pouvoirs de l'Assemblée territoriale en lui reconnaissant désormais une compétence de droit commun⁴⁵.

Elle peut donc agir dans tous les domaines qui ne sont pas réservés à l'État ou au Conseil de gouvernement. C'est la solution inverse de celle qui avait été retenue en 1957.

Enfin, l'assemblée peut dissoudre le conseil de gouvernement en votant une motion de censure.

- Ce nouvel exécutif est chargé collégalement de la gestion des affaires locales mais les conseillers ne retrouvent pas les attributions individuelles qu'ils avaient en 1957.

Très rapidement, le Haut-commissaire décide de ne plus siéger au conseil et il laisse le vice-président diriger cette institution. Cette attitude libérale reflète bien le climat de confiance et l'esprit de coopération étroite caractérisant, à l'époque, les relations entre les élus locaux et le gouvernement central.

- Dans le même esprit, le statut innovait en mettant en place la politique conventionnelle entre l'État et le territoire. Elle permet de financer les infrastructures et des mesures sociales, comme le régime de protection sociale en milieu rural.
- Enfin, une nouvelle institution est créée en 1977: le comité économique et social, composé de trente membres, et dont le rôle est d'émettre des avis à la demande des autorités locales.

Si la loi statutaire de 1977 a représenté une avancée sur la voie de l'autonomie, ce cadre juridique va rapidement apparaître comme trop étroit aux yeux des Polynésiens.

45 Loi n°77-772 relative à l'organisation de la Polynésie française. JOPF, 1977, 609.

En effet, les élus locaux souhaitent surtout que le Haut-commissaire se limite au rôle de représentant de l'État, laissant à l'exécutif local l'autorité sur les agents et sur les services publics territoriaux.

Dès le mois de mai 1980, le député Gaston Flosse dépose une proposition de loi à l'Assemblée nationale en vue d'accorder l'autonomie interne au territoire.

Le vice-président Francis Sanford fait la même demande au gouvernement socialiste au mois de Septembre 1981, mais il faudra attendre 1984 pour qu'un statut d'autonomie interne soit accordé au territoire.

V L'AUTONOMIE INTERNE DE 1984 A 1996

C'est une étape décisive qui est franchie avec la loi du 6 septembre 1984 car elle accorde l'autonomie interne au territoire, telle qu'elle avait été demandée par les élus polynésiens depuis les années 1960.

La loi du 12 juillet 1990 complète ensuite le statut de 1984 en élargissant les compétences initialement attribuées.

La loi statutaire de 1984 énonce que la Polynésie française constitue un territoire d'outre-mer, «doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République et dont l'organisation particulière et évolutive est définie par la présente loi».

Le caractère «évolutif» de ce statut a été particulièrement bien compris par les élus locaux qui n'ont cessé de réclamer de nouveaux aménagements statutaires, de façon incessante depuis 1984.

Cette loi repose sur trois principes:

- La reconnaissance de l'identité polynésienne, c'est-à-dire un drapeau, un sceau et l'enseignement des langues polynésiennes dans le primaire et le secondaire;
- La responsabilité directe des élus locaux dans la conduite de leurs propres affaires;
- L'accroissement des compétences locales par rapport à celles de l'Etat.

A Le Partage des Compétences entre l'Etat et le Territoire

Ce statut va beaucoup plus loin que les lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation dans les régions, les départements et les communes.

La compétence du territoire est de droit commun et les attributions reconnues à l'Etat sont limitativement énumérées. Ce partage des compétences ressemble à celui qui existe dans les pays à structure fédérale, mais il ne va pas aussi loin que

dans les pays fédéraux car la France est un Etat unitaire dans lequel le pouvoir central conserve plus de prérogatives que dans un Etat fédéral.

1 Les compétences de l'Etat

L'Etat est compétent pour toutes les matières touchant à la souveraineté, à l'unité de la République et à l'égalité des citoyens.

Selon les matières la compétence de l'Etat est totale, partielle ou soumise à la consultation du territoire.

(a) Compétences totales

Ce sont les compétences régaliennes:

- Maintien de l'ordre;
- Défense nationale;
- Justice et organisation judiciaire;
- Nationalité;
- Droit civil, droit pénal et procédure pénale;
- Fonction publique de l'Etat;
- Administration communale;
- Monnaie, Trésor et changes.

(b) Compétences partielles

L'Etat est compétent mais il transfère une partie de ses attributions au territoire.

C'est le cas des relations extérieures, de la desserte aérienne, du droit du travail, de l'enseignement, de la communication audiovisuelle et de l'exploration et de l'exploitation de la zone économique exclusive.

(c) Les compétences soumises à la consultation du territoire

Il s'agit:

- Du contrôle de l'immigration et des étrangers;
- De la modification des taxes téléphoniques;
- De la sécurité civile;
- De l'organisation de l'Etat civil;
- Des programmes pédagogiques;
- De la définition du réseau des établissements scolaires;

- Des projets d'investissements étrangers dont le montant est supérieur à 80 millions de francs français;
- De la création, de la suppression et de la modification des subdivisions administratives territoriales et de la nomination de leurs chefs;
- Du comité consultatif du crédit.

2 *Les compétences du territoire*

Le territoire a une compétence de droit commun dans toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat. C'est un principe de nature fédéraliste existant dans le statut de 1977.

(a) L'office des postes et télécommunications

C'est un établissement public territorial qui gère les postes et télécommunications du régime intérieur et l'Etat lui confie la gestion du régime international.

Le directeur général est nommé par le gouvernement local sur une liste proposée par l'Etat.

(b) L'enseignement

L'enseignement est de compétence territoriale depuis 1957 mais, devant le coût de cette compétence, le territoire a demandé à l'Etat de reprendre le contrôle du secondaire. Le primaire est donc seul de compétence territoriale.

En 1984 le premier cycle de l'enseignement secondaire est transféré au territoire et le second cycle suit en 1988 mais le personnel est payé par l'Etat.

L'enseignement supérieur et les sections de techniciens supérieurs restent de la compétence de l'Etat.

Enfin, la langue tahitienne est enseignée dans le primaire.

(c) Les Investissements

Le gouvernement territorial autorise les investissements étrangers en zone franc inférieurs à 80 millions de francs français.

(d) Les Relations Extérieures dans le Pacifique

Le président du gouvernement du territoire peut représenter, conjointement avec le haut-commissaire, le gouvernement de la République au sein des organismes régionaux.

De plus, le président du gouvernement peut proposer à l'Etat l'ouverture de négociations pour conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires du

Pacifique sud dans les domaines économique, scientifique, technique et culturel intéressant le territoire. Il est associé et participe à ces négociations.

De la même manière, le président participe aux négociations des accords intéressant la desserte aérienne et maritime du territoire.

Dans le même esprit, le territoire siège en tant que tel à la Commission du Pacifique sud à Nouméa.

Enfin, l'Etat peut déléguer au gouvernement territorial les pouvoirs lui permettant de négocier des accords économique, scientifique, technique et culturel.

(e) Le droit du travail

L'Etat est compétent pour les principes généraux du droit du travail et c'est le territoire qui complète la réglementation en la matière. Ainsi, la loi de 1986 a posé les principes généraux et la délibération de l'assemblée territoriale du 16 janvier 1991 a élaboré le code du travail applicable en Polynésie française.

B Les Institutions du Territoire

Elles sont au nombre de trois: le gouvernement, l'assemblée territoriale et le comité économique et social.

1 Le gouvernement du territoire

C'est la principale innovation du statut et désormais il n'y a plus de conseil de gouvernement présidé par le haut-commissaire, comme c'était le cas en 1977.

La loi de 1984 a créé un véritable gouvernement territorial, ou conseil des ministres, dirigé par un élu, le président du gouvernement.

Ce gouvernement dirige désormais l'administration territoriale, ce qui donne un grand pouvoir politique aux ministres.

(a) Composition et formation

Le gouvernement comprend un président et six à dix ministres.

Le président est élu par l'assemblée territoriale et il choisit ensuite ses ministres, dont l'un d'entre eux est nommé vice-président. L'ensemble du gouvernement est alors soumis au suffrage de l'assemblée. De la même manière, une nouvelle investiture est nécessaire si le président démet plus d'un ministre dans la même année.

Enfin, les ministres peuvent être choisis en dehors de l'assemblée ou parmi ses membres.

(b) Fonctionnement

Le haut-commissaire et son secrétaire général ne font plus partie du gouvernement qui se réunit au moins trois fois par mois.

Le président arrête l'ordre du jour du conseil des ministres et en adresse une copie au haut-commissaire.

Le gouvernement élabore les projets de délibération qui sont ensuite soumis au vote de l'assemblée.

Désormais, le représentant de l'Etat exerce un contrôle a posteriori (et non plus a priori comme en 1977) sur les actes du gouvernement par le biais du tribunal administratif qui vérifie la légalité des actes des autorités du territoire.

Par ailleurs, les comptes du territoire sont vérifiés par la cour des comptes à Paris.

Enfin, le secrétariat général du gouvernement est créé afin de préparer le travail gouvernemental.

(c) Les attributions du conseil des ministres

Le gouvernement a des compétences propres limitativement énumérées alors que l'assemblée territoriale a une compétence de plein droit.

Le conseil des ministres fixe, par exemple, les règles générales applicables à l'organisation des services et établissements publics territoriaux, à l'enseignement dans les établissements relevant du territoire, à la réglementation des prix et du commerce intérieur et aux restrictions quantitatives à l'importation. Dans ces matières, le conseil des ministres exerce un pouvoir réglementaire autonome et l'assemblée n'est pas compétente.

Dans d'autres matières, le conseil exerce un pouvoir de décision individuelle et non plus un pouvoir de réglementation générale. Il en est ainsi pour fixer le programme annuel d'importation et pour accorder les droits d'atterrissage pour les vols nolisés (charters).

De même, le conseil nomme les chefs des services et des établissements publics territoriaux et autorise les investissements étrangers jusqu'à 80 millions de francs français.

Enfin, le principe de la solidarité gouvernementale s'applique au conseil, c'est-à-dire que toute décision adoptée engage l'ensemble des ministres.

(d) Les attributions du président du gouvernement

Il est désormais la clef de voûte de l'exécutif et ses pouvoirs seront renforcés en 1990, 1996 et 2004.

Il veille tout d'abord à l'exécution des délibérations de l'assemblée territoriale et de la commission permanente.

Il est le chef de l'administration territoriale et l'ordonnateur du budget du territoire.

Il représente le territoire, choisit les ministres, leur délègue les pouvoirs correspondant à leurs attributions et il peut les révoquer.

Il est responsable devant l'assemblée qui peut le démettre en votant une motion de censure, ce qui entraîne la démission de l'ensemble du gouvernement.

(e) Les attributions des ministres

Les attributions individuelles des ministres s'exercent par délégation de pouvoir du président dans le cadre des décisions prises par le conseil.

Chaque ministre est responsable devant le conseil de la gestion des affaires et du fonctionnement des services dont il est chargé.

Les ministres adressent directement aux chefs des services territoriaux et de l'Etat (en application des conventions Etat-territoire), toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient à ces services.

Les ministres contresignent les actes du président dont ils assurent l'exécution.

Le vice-président supplée le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.

2 *L'Assemblée territoriale*

En 1984 elle est composée de trente membres et en 1986 elle en comprend quarante et un.

(a) Les sessions

Il y a deux sessions ordinaires par an et des sessions extraordinaires sont possibles à la demande de la majorité des membres ou du président ou du haut-commissaire.

(b) Le contrôle des actes de l'assemblée

Désormais les délibérations de l'assemblée et de la commission permanente sont exécutoires de plein droit. Le haut-commissaire peut saisir le tribunal administratif en cas de suspicion d'illégalité envers une délibération. Il peut demander un sursis à exécution.

Le président peut également demander une seconde lecture, ce qui a pour effet de suspendre l'exécution de la délibération.

(c) Les attributions de l'assemblée

Elle a toujours une compétence de droit commun dans toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat ou au gouvernement du territoire.

Le rôle essentiel de l'assemblée est de voter le budget et d'approuver les comptes du territoire.

Dans les matières de la compétence de l'Etat, l'assemblée peut adopter des vœux tendant soit à étendre des lois et règlements, soit à abroger, modifier ou compléter les textes législatifs ou réglementaires applicables au territoire.

Par le vote d'une motion de censure, à la demande des deux cinquièmes de ses membres, l'assemblée peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement si la majorité des membres votent en ce sens.

Quand le fonctionnement des institutions territoriales est impossible, l'assemblée peut être dissoute par décret motivé du gouvernement central, après avis de son président et de celui du chef de l'exécutif local.

Une dissolution peut aussi avoir lieu à la demande du gouvernement du territoire.

3 Le comité économique et social

Il donne son avis sur les projets de caractère économique, social ou culturel qui lui sont soumis par le gouvernement ou l'assemblée.

Le comité ne peut pas se saisir de sa propre autorité mais il peut proposer au gouvernement des thèmes d'études.

C Le Haut-Commissaire de la République

En 1977 le haut-commissaire était à la fois le chef du territoire et le représentant de l'Etat en Polynésie française. En 1984 il ne conserve que cette dernière fonction. A ce titre il doit défendre les intérêts nationaux, faire respecter les lois, les libertés publiques, l'ordre public et il a la charge du contrôle administratif.

Il est l'ordonnateur des recettes et des dépenses civiles de l'Etat et il peut proclamer l'Etat d'urgence si des troubles graves éclatent sur le territoire.

Il veille également à la légalité des actes émanant des autorités territoriales et il peut les déférer au tribunal administratif dans les deux mois qui suivent la notification de ces actes.

Il peut aussi demander le sursis à exécution s'il invoque un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

D La Tutelle Juridictionnelle et Budgétaire

Elle est exercée par deux institutions, le tribunal administratif de Papeete et la cour des comptes.

1 Le tribunal administratif de Papeete

Il remplace le conseil du contentieux administratif et il est chargé de juger la légalité des actes des autorités de l'Etat et du territoire.

Il peut être saisi par le haut-commissaire ou par toute personne ayant un intérêt à agir, dans le but de faire annuler un acte émanant des personnes publiques. Il est possible de faire appel devant la cour administrative d'appel de Paris ou de faire un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans certains cas.

2 La Cour des comptes

Elle exerce la tutelle budgétaire qui était autrefois assurée par le haut-commissaire et le ministre des DOM/TOM.

La Cour intervient quand les dépenses obligatoires ont été omises et quand le budget n'est pas en équilibre réel. Elle exerce aussi la tutelle et le contrôle des comptes publics.

E Les Relations Contractuelles Etat-Territoire

Elles sont caractérisées par le développement de la politique contractuelle et la mise en place d'organismes paritaires de concertation.

Désormais les conventions Etat-Territoire s'appliquent à toutes les formes de coopération, alors qu'auparavant elles ne concernaient que l'assistance technique et financière de l'Etat. C'est dans ce cadre que de nombreux transferts de compétence ont eu lieu, comme ce fut le cas pour les postes et télécommunications et pour l'enseignement secondaire.

Des procédures de concertation ont été organisées et des organismes paritaires ont été créés, comme le comité Etat-Territoire qui règle toutes les questions relatives à l'application du statut.

F La Reforme du Statut de 1984: La Loi du 12 juillet 1990

Le statut de 1984 avait été négocié entre Gaston Flosse et le gouvernement socialiste: ce dernier n'avait sans doute pas souhaité donner trop de pouvoir à un gouvernement territorial lié à la droite nationale.

Après de nombreuses demandes des autorités territoriales, le statut est modifié par la loi du 12 juillet 1990. Cette loi aboutit à une présidentialisation des

institutions, elle accorde l'autonomie financière à l'assemblée et elle crée de nouvelles institutions.

1 La compétence de l'Etat

L'Etat est désormais compétent pour l'organisation de la profession d'avocat et les frais de justice en matière pénale.

2 Le gouvernement du territoire

Le nombre de ministres est désormais compris entre six et douze (dix auparavant).

Le gouvernement local est compétent pour les arrêtés de déclaration d'utilité publique en matière d'expropriation pour le compte du territoire.

Le conseil des ministres peut désormais autoriser les investissements directs étrangers, quel que soit leur montant.

Enfin, pour le contrôle de l'immigration et des étrangers, un comité consultatif est créé avec des représentants de l'Etat et du territoire à parts égales.

3 Les attributions du président du gouvernement

La loi du 12 juillet 1990 accentue les pouvoirs du président puisque ce dernier est désormais le seul à être investi par un vote de l'assemblée. La composition du conseil des ministres n'a plus à être approuvée par les élus locaux. C'est une présidentialisation du régime.

Dans le même sens, le président peut désormais modifier la composition du gouvernement sans qu'il soit obligé de soumettre cette modification à l'approbation de l'assemblée.

En matière de relations extérieures, le rôle du président est nettement affirmé et développé. La loi confie au seul président des compétences en matière de relations extérieures alors qu'en 1984 le gouvernement local était également compétent.

Le président peut ainsi proposer au gouvernement central l'ouverture de négociations pour conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires du Pacifique (en 1984, seuls les accords économiques, scientifiques, techniques et culturels étaient autorisés).

De plus, le président peut représenter l'Etat au sein des organismes régionaux du Pacifique, y compris ceux dépendant d'institutions spécialisées de l'ONU (en 1984, le haut-commissaire représentait l'Etat conjointement avec le président).

De la même manière, le président peut recevoir délégation du gouvernement central pour négocier, dans la région du Pacifique, des accords dans des domaines intéressant le territoire ou l'Etat et ces accords sont ensuite soumis à ratification.

Enfin, dans certains cas, le président a le droit d'être associé et de participer directement aux négociations, sans autorisation de Paris. Il en est ainsi pour les accords négociés avec un ou plusieurs Etats ou territoires du Pacifique dans les domaines de compétence du territoire, ou pour les accords intéressant la desserte de Tahiti.

4 Les nouvelles compétences de l'assemblée

La loi du 12 juillet 1990 donne l'autonomie financière à l'assemblée et dispose que son président est ordonnateur du budget de cette institution.

Le président nomme les agents des services de l'assemblée et il assure la gestion de ce personnel.

Le président est désormais un personnage politique de premier plan doté de moyens financiers importants et il est autonome par rapport au président.

Enfin, la commission permanente qui était composée de sept à neuf membres a désormais entre neuf et treize membres.

5 Le conseil économique, social et culturel

Il remplace le comité économique et social et la loi renforce l'importance de la culture polynésienne.

Les conseillers ont un mandat de quatre ans et le conseil a des pouvoirs accrus puisqu'il réalise désormais de sa propre initiative des études sur les thèmes entrant dans sa compétence et qui ne sont pas à l'ordre du jour de l'assemblée.

6 Les conseils d'archipel

C'est une grande innovation de la loi du 12 juillet 1990: un conseil d'archipel est créé dans chaque archipel: les îles du Vent, les îles sous le vent, les îles Tuamotu et Gambier, les îles Australes et les îles Marquises.

Chaque conseil d'archipel est composé des membres de l'assemblée territoriale et des maires élus de ces groupes d'îles.

Le président du gouvernement du territoire doit obligatoirement consulter ces conseils sur les plans de développement, sur les contrats de plan et sur les dessertes maritimes et aériennes les concernant. En outre, les conseils émettent des avis, soit de leur propre initiative, soit à la demande du président du gouvernement territorial, du président de l'assemblée ou du haut-commissaire, dans les matières économiques, sociales ou culturelles intéressant l'archipel. C'est le cas notamment

pour l'emploi et la formation professionnelle, le développement des langues et cultures locales et pour la carte scolaire.

Le président du gouvernement du territoire, ou son représentant, et le haut-commissaire, ou son représentant, assistent de droit aux séances des conseils.

La création de ces nouvelles institutions correspond à un souci de l'Etat de rééquilibrer les institutions territoriales au profit des archipels éloignés, très dépendants du gouvernement local, et qui étaient souvent délaissés au profit de Tahiti et de Papeete. Depuis le XIX^e siècle, les représentants des îles se plaignent de façon récurrente de l'utilisation du budget général au profit quasi exclusif de Tahiti et surtout de Papeete. Cela place les élus des îles dans une situation de dépendance vis à vis du pouvoir politique local ceci explique l'exode de la population des îles vers Tahiti.

Néanmoins, il ne s'agit pas, en 1990, d'une véritable «régionalisation» du territoire car ces conseils n'ont qu'un rôle consultatif. Mais, dans le cadre d'une telle institution, les élus peuvent plus facilement attirer l'attention des plus hautes autorités sur leurs problèmes.

Il n'en a rien été puisque ces conseils n'ont jamais été installés entre 1990 et 2009. En effet, le gouvernement local n'a pas voulu instituer ce modeste contrepuvoir.

7 La chambre territoriale des comptes

La tutelle budgétaire et le contrôle des comptables publics étaient de la compétence de la cour des comptes dans le cadre du statut de 1984.

La réforme de 1990 institue une chambre territoriale des comptes qui est compétente à l'égard du territoire, des communes et de leurs établissements publics.

Quand le budget local n'est pas voté en équilibre réel, la chambre, saisie par le haut-commissaire, propose à l'assemblée territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Si les mesures de redressement sont jugées insuffisantes par la chambre territoriale, le budget est réglé et rendu exécutoire par le haut-commissaire.

La chambre intervient également si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget du territoire. La chambre adresse alors une mise en demeure au président de l'assemblée et, si elle n'est pas suivie d'effet, le haut-commissaire inscrit cette demande au budget.

8 *Le tribunal administratif de Papeete*

Il conserve son activité contentieuse antérieure mais, désormais, cette juridiction a un rôle spécifique puisque le président du gouvernement territorial, ou le président de l'assemblée peut la saisir d'une demande d'avis. Le haut-commissaire en est immédiatement avisé par l'auteur de la demande. Cet avis peut être sollicité dans le but d'éviter les problèmes contentieux qui pourraient se poser par la suite à propos de l'application des textes émanant des autorités territoriales.

9 *Le collège d'experts fonciers*

Cette institution est composée de personnalités ayant acquis une compétence particulière en matière foncière, nommées par l'assemblée territoriale.

Ce collège peut être consulté par le président du gouvernement ou par le président de l'assemblée ou par le haut-commissaire sur les questions relatives à la propriété foncière dans le territoire.

Enfin, il propose à la cour d'appel une liste de personnes qualifiées parmi lesquelles doivent être choisis les experts judiciaires.

Cette institution n'a été mise en place qu'en 1997 et elle n'a rendu que quelques avis.

VI *L'AUTONOMIE ELARGIE DANS LE CADRE DES LOIS ORGANIQUES DE 1996 ET DE 2004*

La loi organique du 12 avril 1996 est votée douze ans après la publication du statut de 1984. Les élus locaux ont obtenu du pouvoir central une nouvelle garantie quant à la stabilité des institutions locales.

Désormais, tout nouveau statut résulte d'une loi organique encadrée par une procédure beaucoup plus stricte que pour une loi ordinaire. Ainsi, le législateur ne peut plus modifier le statut du territoire sans respecter cette procédure particulière qui rend, notamment, obligatoire la saisine du Conseil constitutionnel.

Le statut de 1996 ressemble à celui de 1984 (modifié à dix reprises) et comme le territoire n'a pas obtenu toutes les avancées qu'il souhaitait, un nouveau texte a été négocié avec le pouvoir central. Ainsi, la loi organique du 27 février 2004 a institué un statut censé satisfaire les revendications du gouvernement de la Polynésie française.

A Le Statut d'Autonomie de 1996⁴⁶

Le territoire obtient grâce à ce statut le transfert d'un certain nombre de compétences nouvelles qui sont rapidement apparues comme insuffisantes aux yeux de l'exécutif local. Il s'agit principalement de sept compétences.

1 La zone économique exclusive (ZEE)

La loi organique du 12 avril 1996 donne compétence au territoire en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles de la ZEE.

Le statut de 1977 prévoyait déjà que «l'exploitation des richesses naturelles maritimes» restait «de la compétence du territoire sous réserve des engagements internationaux et des dispositions législatives qui en découleront».

En 1984, la formulation du texte changeait et l'article 3, 18° alinéa énonçait ainsi que «l'Etat peut concéder au territoire la compétence en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles...».

La loi du 12 juillet 1990 subordonnait cette concession de compétence au territoire à la rédaction d'un cahier des charges approuvé en Conseil d'Etat. Ce document n'ayant jamais été établi, la compétence n'a pas été exercée par le territoire.

2 Le domaine public maritime

Le statut de 1957 donnait compétence au territoire en matière de classement et de déclassement du domaine public du territoire, en particulier pour les lagons. Depuis cette date le territoire a effectivement exercé cette compétence alors que la loi statutaire du 12 juillet 1977 la lui avait retirée.

Un jugement du tribunal administratif de Papeete du 19 juillet 1994(n° 93-54) avait effectivement contesté cette compétence en matière de réglementation de l'utilisation du sol et du sous-sol des étendues maritimes pénétrant le lagon.

En conséquence, c'est à juste titre que le statut du 12 avril 1996 reconnaît le droit de propriété du territoire sur son domaine public maritime comprenant «à l'exception des emprises affectées à la date de publication de la présente loi à l'exercice des compétences de l'Etat et sous réserve des droits des tiers, le rivage de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures dont les rades et les lagons, telles que définies par les conventions internationales ainsi que le sol et le sous-sol des

46 Pour des développements plus importants sur le statut de 1996, on consultera, avec intérêt, l'ouvrage d'Alain Moyrand, *Les institutions de la Polynésie française*, CRDP, Tahiti, 2003, ainsi que celui de Guy Sem, *Introduction au statut juridique de la Polynésie française*, DDOM, Papeete, 1996

eaux territoriales». Les lagons appartiennent bien au domaine public du territoire (ce qui était déjà le cas en 1957...).

3 La desserte aérienne et maritime

L'Etat reste compétent dans ce domaine pour les liaisons maritimes et aériennes entre la Polynésie française et les autres points du territoire de la République.

Le statut de 1996 accorde au territoire une nouvelle compétence en matière de desserte maritime et aérienne entre la Polynésie française et les Etats étrangers.

Désormais, c'est le conseil des ministres territorial qui approuve les programmes d'exploitation des vols internationaux ayant pour seule escale en France le territoire, qui délivre les autorisations correspondantes et autorise les tarifs aériens s'y rapportant. Cette compétence s'exerce dans le cadre des engagements internationaux souscrits par la France.

4 Les investissements étrangers

L'assemblée de la Polynésie française est désormais compétente en matière de régime applicable aux projets d'investissements directs étrangers.

Le conseil des ministres peut, en outre, autoriser les investissements étrangers dans le cadre de la réglementation prise par l'assemblée de la Polynésie française.

Toutefois, cette compétence s'exerce dans le cadre du respect des accords internationaux signés par la France qui étaient au nombre d'une quarantaine en 1996.

5 La création d'une société de diffusion audiovisuelle

Le statut de 1984 avait donné compétence au territoire en matière de production audiovisuelle.

La loi organique de 1996 attribue au territoire la compétence pour créer une société de diffusion d'émissions à caractère social, culturel et éducatif: une délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 17 mars 2000 crée ainsi la «Société Tahiti Nui Télévision» (TNTV).

6 L'enseignement supérieur

Alors que l'enseignement supérieur reste une compétence de l'Etat, le territoire a désormais la possibilité d'organiser ses propres filières d'enseignement supérieur et donc de délivrer des diplômes territoriaux à ce niveau.

7 L'augmentation du nombre de ministres

Le statut de 1984 prévoyait que le nombre des ministres devait être de six à douze. L'article 11 du statut de 1996 ne fixe plus aucune limitation du nombre de

ministres du gouvernement territorial, ce qui renforce le pouvoir politique du président du gouvernement pour maintenir sa majorité.

En conclusion, le statut de 1996 avait permis d'obtenir quelques avancées mais le président du gouvernement de la Polynésie française, Gaston Flosse, souhaitait renforcer l'autonomie et les pouvoirs du gouvernement et de son président. En conséquence, de nouvelles négociations ont été ouvertes avec l'Etat afin d'obtenir des concessions substantielles dans le cadre d'un nouveau statut en 2004.

B Le Statut d'Autonomie de 2004⁴⁷

La loi organique du 27 février 2004, portant statut d'autonomie de la Polynésie française, fait suite à la révision constitutionnelle votée en 2003 par le Parlement pour inscrire dans la Loi fondamentale le principe de l'organisation décentralisée de la République.

L'article 1^{er} alinéa 2 de la loi statutaire est ainsi libellé: «Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution». Le texte précise qu'elle se «gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local...»

La loi organique réduit le nombre de compétences de l'Etat et elle augmente parallèlement celles du pays dans différents domaines.

Désormais, les textes législatifs et réglementaires métropolitains sont applicables en Polynésie française après publication au Journal officiel de la République française. Leur promulgation au Journal officiel de la Polynésie française n'est plus nécessaire même si la publication est faite à titre d'information.

En outre, les dispositions statutaires créent une nouvelle institution: «le président de la Polynésie française» et augmentent les attributions de l'exécutif et de l'assemblée de la Polynésie française qui, désormais, peut voter les «lois du pays».

Enfin, les conseillers territoriaux portent désormais le titre plus symbolique de représentants à l'assemblée de la Polynésie française.

47 Sur ce statut, voir le numéro hors-série de la Revue juridique polynésienne paru en 2004 sur L'Autonomie en Polynésie française (www.upf.pf), en particulier les articles suivants: L'Autonomie de la Polynésie française et la République par François Luchaire; La prise en compte de la Polynésie française dans la révision constitutionnelle de mars 2003 par Olivier Gohin; La loi du pays expression de l'autonomie polynésienne par Antonino Troianiello.

Voir également The status of autonomy of French Polynesia after the constitutional amendment of march 2003 and the organic law of 27 february 2004, par Anthony Angelo et Yves-Louis Sage, RJP, Numéro hors série n°4.

1 Les nouvelles compétences de la Polynésie française

Le statut de 2004 a augmenté sensiblement les compétences du pays.

(a) En matière juridique

- En droit civil

La Polynésie française est désormais compétente en droit civil dans les domaines suivants: Régime de la propriété, droit des contrats, cautionnement, privilèges, hypothèques.

Une compétence importante a été reconnue en matière de protection du patrimoine foncier local. Le pays peut ainsi subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire et exercer, le cas échéant, un droit de préemption dans le délai de deux mois. Le pays doit verser aux ayants droit le montant de la valeur de ces propriétés et, à défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation. Ces dispositions ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française. Cette condition doit être fixée dans le cadre d'une «loi du pays».

En résumé, l'Etat reste compétent en droit civil dans les seules matières suivantes: droits civils, état et capacité des personnes, en particulier, les actes de l'état civil, l'absence, le mariage, le divorce, la filiation; l'autorité parentale; les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités.

- En droit commercial

Le pays possède désormais l'ensemble des compétences en matière commerciale.

- En droit du travail

La Polynésie française exerce l'ensemble des compétences en matière de droit du travail alors qu'auparavant l'Etat en déterminait les principes généraux.

En outre, l'article 18 du statut autorise le pays à prendre des mesures visant à protéger l'emploi «des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières». En mai 2009, l'assemblée a fixé à cinq ans la durée de la résidence et à deux ans la durée du mariage, du concubinage ou du PACS.

(b) En matière de relations internationales

Les compétences en matière de relations extérieures ont été considérablement accrues au profit du président de la Polynésie française. Parmi les plus importantes, on retrouve:

- L'institution de représentations auprès des Etats et des organisations internationales

La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout Etat ou territoire reconnu par la République ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou encore de tout organisme international du Pacifique.

Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Il doit, en outre, en informer les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française.

- Le pouvoir de négociation des accords internationaux

Dans les domaines de compétence du pays, le président de la Polynésie française peut négocier des accords avec tout Etat, territoire ou organisme international dans le respect des engagements internationaux de la République.

Les autorités de la République sont informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier et peuvent, à leur demande, être associées aux négociations. Elles peuvent confier au président du pays les pouvoirs lui permettant de signer les accords au nom de la République.

Enfin, ces accords sont soumis à la délibération de l'assemblée de la Polynésie française puis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.

- Le pouvoir de participation et de représentation

Le président de la Polynésie française, ou son représentant, participe au sein de la délégation française, aux négociations relatives aux relations entre la Communauté européenne et le pays.

Il représente la Polynésie française lorsqu'elle est membre ou membre associé, avec l'accord des autorités de la République, d'organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci.

Enfin, il peut être associé, avec l'accord de l'Etat, aux travaux des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines qui relèvent de la compétence de la Polynésie française.

- (c) En matière audiovisuelle

La compétence attribuée par le statut de 1996 est élargie par les nouvelles dispositions statutaires. La Polynésie française peut, dorénavant, créer des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles.

Une convention conclue entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le gouvernement local permet l'association du pays à la politique de communication audiovisuelle.

Enfin, le gouvernement du pays doit être consulté par le haut-commissaire sur toute décision du gouvernement de la république et propre à la Polynésie française, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur toute décision, réglementaire ou individuelle, relevant de sa compétence ou concernant la société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision et de radiodiffusion sonore destinées à être diffusées outre-mer, lorsque ces décisions intéressent la Polynésie française.

(d) Le référendum local

C'est une nouvelle compétence qui vise à favoriser la participation des citoyens à la vie politique.

L'assemblée de la Polynésie française peut soumettre à un référendum local tout projet ou proposition de «lois du pays» ou de délibération.

Le conseil des ministres peut également soumettre à référendum local, après autorisation donnée par l'assemblée, tout projet d'acte réglementaire relevant de ses attributions.

L'ensemble des électeurs est consulté et le texte n'est adopté que s'il recueille la majorité absolue des suffrages exprimés à condition qu'au moins 50% des électeurs inscrits soient allés voter.

Il est bien évident que la question posée lors du référendum ne doit pas permettre aux institutions territoriales de sortir des limites de leurs compétences.

Par exemple, il est impossible d'organiser un référendum d'autodétermination dans ce cadre. D'ailleurs, le haut-commissaire de la République est saisi obligatoirement de tout projet ou proposition de référendum par le président de la Polynésie française. Il dispose d'un délai de dix jours pour déférer la délibération ou l'arrêté d'organisation du référendum au Conseil d'Etat, s'il estime cette consultation illégale.

Enfin, lorsque la délibération ou l'arrêté organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le juge des référés du Conseil d'Etat en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

2 *Les modifications institutionnelles*

Elles concernent le président de la Polynésie française, l'assemblée et le haut-conseil. Pour l'essentiel, les règles de fonctionnement du gouvernement demeurent inchangées.

(a) Le président de la Polynésie française

Le président de la Polynésie française remplace le «président du gouvernement de la Polynésie française» et devient une institution à part entière du pays.

Il reste titulaire des compétences attribuées par le statut de 1996 au président du gouvernement. A ce titre, il reste le représentant de la Polynésie française. Il nomme et révoque le vice-président ainsi que les ministres dont il détermine les fonctions.

Il dirige l'action du gouvernement, notamment, en présidant le conseil des ministres, en signant les actes délibérés au sein de cette institution, en prenant les actes nécessaires à l'application des réglementations et en assurant l'exécution des délibérations de l'assemblée et de sa commission permanente.

Le nouveau statut lui confère également d'autres attributions: il promulgue les «lois du pays», il est chargé de leur exécution et il prend les actes nécessaires à leur application.

Egalement, il est informé par le haut-commissaire des mesures prises en matière de maintien de l'ordre et de sécurité intérieure. De la même manière, il est associé à la préparation et à la mise en œuvre des mesures prises par le représentant de l'Etat en matière de coordination et de réquisition des moyens concourant à la sécurité civile.

(b) L'assemblée de la Polynésie française ⁴⁸

Le nombre de représentants élus au suffrage universel passe de 41 à 57.

La Polynésie française est divisée en six circonscriptions électorales au lieu de cinq précédemment qui disposent chacune d'un minimum de trois représentants:

- 37 représentants pour les îles du Vent;
- 8 représentants pour les îles Sous-le-Vent;
- 3 représentants pour les îles Marquises;

⁴⁸ Voir La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007: commentaires à l'aune du droit électoral comparé, Yves-Louis Sage, revue juridique polynésienne (RJP), vol 12, 2006. Voir aussi Du premier au second gouvernement Temaru: une année de crise politique et institutionnelle, Emmanuel Pie-Guiselin, RJP, vol 12, 2006.

- 3 représentants pour les îles Australes;
- 3 représentants pour les îles Tuamotu de l'Ouest;
- 3 représentants pour les îles Gambier et Tuamotu de l'Est.

Par ailleurs, les règles de fonctionnement de l'assemblée sont inchangées par rapport au statut précédent (sessions, quorum, autonomie financière et dissolution)

En revanche, les attributions de l'assemblée sont étendues par l'institution des «lois du pays».

L'assemblée adopte, dans les mêmes conditions qu'auparavant, des délibérations mais également des «lois du pays» (qui sont en réalité des actes réglementaires) dans les domaines strictement délimités par l'article 140 du statut et qui, en métropole, relèvent du Parlement. Il s'agit notamment:

- du droit civil;
- des principes fondamentaux des obligations commerciales;
- de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale;
- du droit de la santé publique;
- du droit de l'action sociale et des familles;
- des garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires du pays;
- du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement;
- du droit domanial de la Polynésie française;
- du droit minier;
- des règles relatives à l'emploi local;
- des règles relatives à la déclaration des transferts entre vifs des propriétés foncières situées dans le pays et du droit de préemption y afférent ...

L'initiative de la «loi du pays» appartient au gouvernement (projet) et aux représentants à l'assemblée (proposition).

Le conseil économique, social et culturel est consulté pour avis sur les projets et propositions à caractère économique et social.

Le haut conseil de la Polynésie française est consulté pour avis sur l'ensemble des projets et propositions de «lois du pays» avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée. Le vote de l'assemblée ne peut intervenir avant que le haut conseil ait rendu son avis.

Les «lois du pays» sont adoptées par l'assemblée au scrutin public à la majorité des membres qui la composent. Le texte est transmis dans les deux jours au président de la Polynésie française et au haut-commissaire.

La «loi du pays» est normalement promulguée dans les dix jours par le président de la Polynésie française.

Le contrôle juridictionnel des «lois du pays» est confié au Conseil d'Etat et non pas au tribunal administratif de Polynésie française comme c'est le cas pour les délibérations.

Ainsi, le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française, six membres de cette assemblée ou les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt pour agir peuvent déférer la «loi du pays» au Conseil d'Etat, suivant les modalités prévues à l'article 176 du statut.

Enfin, l'assemblée peut être saisie, par voie de pétition adressée à son président, de toute question relevant de sa compétence. Elle peut être présentée à titre individuel ou collectif, par écrit et signée par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en Polynésie française.

(c) Le haut conseil de la Polynésie française (articles 163 à 165)

Cette nouvelle institution est chargée notamment de conseiller le président et le gouvernement dans la confection des «lois du pays», des délibérations et des actes réglementaires.

Le haut conseil de la Polynésie française est obligatoirement consulté sur les projets et propositions de «lois du pays» avant leur inscription à l'ordre du jour de l'assemblée. Il peut également être consulté par le président de la Polynésie française sur toutes les difficultés qui se présentent en matière administrative.

Avec l'accord du président, le haut-commissaire peut consulter le haut-conseil sur ses projets d'arrêtés réglementaires quand ces derniers interviennent, en application d'une loi, dans une matière qui relève par analogie avec le régime en vigueur en métropole, de décrets en Conseil d'Etat (article 163).

VII CONCLUSION

Au terme d'une histoire institutionnelle de plus de deux cents ans, l'évolution statutaire de la Polynésie française est-elle terminée? La réforme de 2004 est-elle la dernière dans le cadre constitutionnel de la République française?

En d'autres termes, a-t-on atteint une limite en matière d'autonomie interne, limite au-delà de laquelle le seul bouleversement institutionnel possible serait l'indépendance et l'accès à une souveraineté totale de la Polynésie française?

Tout d'abord, sur le plan formel, une loi organique votée en 2004 par une majorité parlementaire peut très bien être modifiée ou abrogée par une majorité future sans qu'il soit nécessaire d'amender la Constitution.

Ensuite, l'Etat peut transférer au pays un certain nombre de compétences qui, pour l'instant, sont exercées par les autorités de la République, par exemple, en matière de liaisons aériennes.

Enfin, la pratique des institutions du pays montrera-t-elle peut être un jour la nécessité de revoir la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et l'assemblée? Certains ont déjà demandé que le président de la Polynésie française soit élu au suffrage universel direct et d'autres souhaitent la création d'un sénat voire d'un sénat coutumier ou même de tribunaux fonciers tahitiens, ce qui affecterait les pouvoirs régaliens de l'Etat. L'instabilité politique entre 2004 à 2009 a montré que des réformes s'imposent également en matière de loi électorale, malgré la réforme de 2007 qui n'a rien réglé.

Une nouvelle évolution statutaire reste donc possible sans que cela débouche forcément sur l'indépendance politique.

Par ailleurs, le président de la Polynésie française, Oscar TEMARU, n'a-t-il pas demandé en 2006 à ouvrir des négociations avec l'Etat en vue de conclure les «Accords de Tahiti Nui», sur le modèle des Accords de Nouméa, prévoyant des transferts de compétences régaliennes et plusieurs consultations électorales sur l'indépendance à partir de 2014.

Il n'est pas impossible d'imaginer que l'Etat et la Polynésie française soient un jour d'accord pour transformer le pays en Etat associé, ce qui reste possible dans le cadre de l'article 88 du titre XIV de la Constitution. Il restera néanmoins à obtenir l'accord de la majorité des électeurs lors d'un référendum organisé sur cette question. En effet, le statut d'Etat associé ne permet pas de garantir la continuité des transferts obligatoires de l'Etat dans le cadre de la solidarité nationale et correspond donc à un saut dans l'inconnu pour un pays qui ne finance que 10% de ses importations par ses richesses propres.

Comme l'indépendance politique n'est rien sans l'indépendance économique, l'issue d'une telle consultation reste incertaine quand on connaît le poids des transferts financiers de l'Etat au début du troisième millénaire. En effet, il est difficile d'imaginer que ces transferts puissent être maintenus très longtemps dans le cadre d'un Etat associé à la France ou, a fortiori, en cas d'indépendance pure et simple. Le maintien du niveau de vie (la Polynésie française a un PIB par tête supérieur à celui de la Nouvelle-Zélande) et la sécurité économique liés aux transferts financiers dans le cadre de la solidarité nationale risquent d'être déterminants dans le choix des électeurs.

