

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Commission des institutions,
des affaires internationales et européennes
et des relations avec les communes

N° 54-2018

Papeete, le 1^{er} juin 2018

RAPPORT

relatif à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française
sur le projet de loi organique et le projet de loi pour une
démocratie plus représentative, responsable et efficace,

présenté au nom de la commission des institutions, des
affaires internationales et européennes et des relations
avec les communes,

par Monsieur le représentant Philip SCHYLE

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 267/DIRAJ du 27 avril 2018, le haut-commissaire de la République en Polynésie française a soumis pour avis à l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi organique et un projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

I. Propos liminaire

L'assemblée de la Polynésie française a été saisie selon la procédure d'urgence — soit un délai de 15 jours pour rendre un avis. Cette saisine est intervenue durant la période de renouvellement intégral de l'institution.

Compte tenu de ce contexte particulier ainsi que de l'ampleur et de la complexité des textes soumis, le Président de la Polynésie française et le Président de l'assemblée de la Polynésie ont sollicité auprès du Haut-commissaire un délai supplémentaire, afin de permettre à la nouvelle représentation à l'assemblée de pouvoir mener ses travaux et rendre un avis éclairé.

Par ailleurs, il est à relever qu'en contradiction avec les exigences de l'article 9 de la loi organique statutaire, aucune étude d'impact n'accompagne les présents projets de texte, empêchant ainsi de cerner leur incidence et les mesures d'application nécessaires.

Enfin, il est à noter que certains éléments majeurs de la réforme, nécessaires à la bonne compréhension du dispositif, ont été renvoyés à l'adoption d'ordonnances.

II. Présentation de la réforme

Le 9 mai 2018, un projet de loi constitutionnelle a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale¹. Ce projet de révision entend rénover le fonctionnement de la démocratie en la rendant plus représentative, plus responsable et plus efficace.

Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une réforme des institutions plus vaste, qui comporte également les présents projet de loi organique et projet de loi ordinaire qui ont été soumis à l'avis de l'assemblée de la Polynésie française.

¹ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/old_democratie_plus_representative_responsable_efficace

Ces deux projets ont notamment pour objet de réduire le nombre de parlementaires de 30 %, de prévoir l'élection de 61 députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle et de limiter le cumul des mandats dans le temps.

La réforme a pour objectif un « *Parlement aux effectifs resserrés mais plus efficace et plus représentatif de la diversité des sensibilités politiques de la Nation, une respiration démocratique permise par le renouvellement des responsables politiques* ».

Les présents projets de texte ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République : dès lors leurs dispositions seront applicables en Polynésie française. Les dispositions relatives à l'élection des députés prendront effet au prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale en 2022 et celles relatives aux sénateurs au prochain renouvellement du Sénat en septembre 2021.

A. *Projet de loi organique*

L'article 25 de la Constitution précise qu'une loi organique fixe la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat, le nombre de députés et de sénateurs, leur indemnité, les conditions d'éligibilité et le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Le présent projet de loi organique fixe non seulement le nouvel effectif des assemblées parlementaires, mais il comporte également des dispositions visant principalement à adapter les régimes d'inéligibilités et d'incompatibilités, ainsi qu'à organiser les remplacements des députés, en conséquence de l'élection d'une partie de ces derniers au scrutin de liste dans une circonscription unique.

Le projet de loi organique comporte 14 articles répartis en 3 chapitres. Le chapitre I^{er} a trait à la réduction du nombre de parlementaires et à la réforme de l'élection des députés (*articles 1^{er} à 10*). Le chapitre II concerne la limitation dans le temps de l'exercice des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales (*articles 11 et 12*). Le chapitre III est relatif aux dispositions finales (*articles 13 et 14*).

Ainsi de par la modification du code électoral, il est prévu notamment les mesures suivantes :

- la fixation du nombre de parlementaires à 404 députés contre 577 actuellement et 244 sénateurs contre 348 (*articles LO. 119 et LO. 274*) ;
- le décalage d'une semaine de la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (article LO. 121) ;
- l'adaptation de certaines dispositions relatives aux conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des députés pour tirer les conséquences de l'élection d'une partie d'entre eux au scrutin de liste à la représentation proportionnelle (*articles LO. 127, LO. 132, LO. 135, LO. 135-2 et LO. 136-1*) ;
- l'ajout de certains mandats ou fonctions exécutives dont la détention est incompatible avec un mandat parlementaire (*articles LO. 141 et LO. 141-1*) ;
- la modification des procédures de déclaration des candidatures pour les listes de candidats (*articles LO. 160, LO. 163-3 et LO. 304*) ;
- l'adaptation de dispositions relatives au remplacement des députés élus au scrutin proportionnel national et l'organisation des élections partielles en cas d'annulation des opérations électorales (*articles LO. 176, LO. 176-1 et LO. 178*) ;
- la modification du contentieux des élections législatives devant le Conseil constitutionnel (article LO. 189) ;
- la modification du régime des inéligibilités des fonctionnaires diplomatiques et consulaires, pour tirer les conséquences de l'instauration d'un scrutin de liste national et d'un scrutin de liste pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France (*articles LO. 328 et LO. 329*) ;
- l'abrogation ou la modification de plusieurs dispositions organiques qui précisaient le nombre de sénateurs élus dans chaque collectivité ou territoire d'outre-mer (*articles LO. 438-1 pour la Polynésie française, LO. 473, LO. 500, LO. 527 et LO. 555*) ;
- la limitation dans le temps — trois mandats consécutifs — de l'exercice des mandats parlementaires (*article LO. 127-1*).

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est également complétée de deux nouveaux articles (*articles 74-1 et 121-1*), qui viennent transposer la limitation dans le temps de l'exercice des mandats parlementaires, aux fonctions de Président de la Polynésie française et à celles de président de l'assemblée de la Polynésie française.

Projet de loi ordinaire

Le présent projet de loi ordinaire fixe l'ensemble des dispositions relatives au mode de scrutin et aux modalités pratiques de la campagne électorale. Il comporte 9 articles répartis en 5 chapitres. Le chapitre I^{er} a trait à la réforme de l'élection des députés (*articles I^{er} à 4*). Le chapitre II concerne la limitation dans le temps de l'exercice des fonctions exécutives locales (*article 5*). Le chapitre III traite de l'habilitation à légiférer par ordonnances (*article 6*). Les chapitres IV et V concernent les dispositions relatives à l'outre-mer et les dispositions finales (*articles 7 à 9*).

Les modifications apportées au code électoral concernent notamment les mesures suivantes :

- la détermination du nombre de députés ou des circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire pour les collectivités territoriales conformément aux tableaux n°1 (*article L.119-1*) et n°1 bis (*article L.125*) annexés au code électoral ;
- l'instauration de l'élection de 61 députés au scrutin de liste national à la représentation proportionnelle (*articles L. 123 et L.126*) et l'adaptation des règles relatives aux déclarations de candidature et aux opérations de vote pour l'élection des députés au scrutin de liste (*articles L. 153-1, L. 156, L. 163-1 à L. 163-5, L. 172 à L. 175-1*) ;
- les modifications apportées non seulement au niveau des dépenses de campagne avec un plafond fixé à 9 200 000 euros (soit 1 097 836 000 F CFP), mais aussi concernant les modalités de propagande électorale et des modalités de calcul de l'aide publique aux partis et groupements politiques (*articles L. 52-11, L. 165 à L. 171*) ;
- les modifications apportées aux dispositions relatives aux députés élus par les Français établis hors de France. Ainsi ces derniers seront-ils élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique, sans panachage ni vote préférentiel (*articles L. 330 à L. 330-15, L. 331 à L. 333-1*) ;
- la modification du premier tour du scrutin des élections des députés en Polynésie française (*article L. 397*).

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) est également modifié pour introduire la limitation dans le temps de l'exercice de certaines fonctions exécutives locales.

Ainsi nul ne peut exercer plus de trois fois consécutivement les fonctions de chef de l'exécutif ou de président de l'assemblée délibérante d'une même collectivité territoriale ou d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (*articles L. 1116-1 et L. 1116-2 du CGCT*). À noter que ces dispositions ne sont pas applicables aux communes de moins de 9 000 habitants, ni aux EPCI à fiscalité propre de moins de 25 000 habitants.

Ces dispositions sont étendues aux communes de la Polynésie française. Ainsi, sur les 48 communes de la Polynésie française, seules 13 communes seront concernées par cette interdiction (*Papeete, Faaa, Arue, Bora Bora, Mahina, Moorea, Punaauia, Paea, Pirae, Papara, Hitiaa O Te Ra, Tiarapu-Est et Teva I Uta*).

À noter que les opérations de répartition et de redécoupage (détermination du nombre de députés, de sénateurs ou de circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire) seront effectuées par voie d'ordonnance.

En effet, l'article 6 du projet de loi habilite expressément le Gouvernement central à prendre ces mesures, tout en précisant la nécessité de respecter certains principes (*le nombre de députés ou de sénateurs ne peut être inférieur à un pour chaque département ou collectivité ; les circonscriptions sont constituées par un territoire continu, etc.*).

III. Observations

En préalable, il est fait observer que les deux projets de loi ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 mai 2018². Des modifications notables y ont été apportées par rapport aux textes soumis à consultation de l'assemblée de la Polynésie française. Il en va ainsi de la disposition qui prévoyait la limitation à 3 mandats successifs de l'exercice des fonctions de président de l'assemblée de la Polynésie française. Un tableau comparatif annexé au présent rapport permet de visualiser les modifications intervenues.

Les projets de loi organique et ordinaire appellent les observations ci-après :

A. Sur le projet de loi organique

² Projet de loi organique : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/democratie_representative_responsable_efficace_pjo.asp
Projet de loi ordinaire : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/democratie_representative_responsable_efficace.asp

- ✓ À l'article 1^{er}, insérer un nouveau point afin de permettre de modifier l'intitulé du livre II du code électoral dans un souci de concordance avec l'objet du nouvel article LO. 274, qui fixe désormais le nombre de sénateurs qui siègent au Sénat et non plus uniquement le nombre de sénateurs élus dans les départements ;
- ✓ Au II de l'article 12, la rédaction du quatrième alinéa du 1^o mériterait également d'être clarifiée, puisque toutes contestations de l'élection du Président de la Polynésie française sont portées devant le Conseil d'Etat conformément à ce qui est indiqué aux articles 70, 156 et 156-1 de la loi organique statutaire ;
- ✓ À l'article 13, il est prévu de rendre applicable le projet sur l'ensemble du territoire de la République. Toutefois, afin d'avoir une meilleure lisibilité, il conviendrait de modifier les articles d'applicabilité à la Polynésie française des dispositions du titre II du livre I^{er} et le livre II du code électoral (LO. 394-1 et LO. 438-2) pour prévoir expressément que les modifications issues du projet de loi organique sont applicables à la Polynésie française. Par ailleurs, il serait également nécessaire de retirer les mots : « , à l'exception de l'article LO. 274, » de l'article LO. 438-2, dans la mesure où les dispositions réservant à la Polynésie française 2 sénateurs ont été abrogées par le projet de loi organique. Aussi, il conviendrait que ces observations soient prises en considération lors de l'adoption du projet de loi. Pour ce faire, il est proposé d'insérer un nouvel article dans le projet de loi qui reprend les propositions précitées.

B. Sur le projet de loi ordinaire

- ✓ Au I de l'article 3, la nouvelle rédaction de l'article L. 52-11 du code électoral viendrait à appliquer le plafond des dépenses — soit 38 000 euros (4 534 540 F CFP) par candidat, majoré de 0,15 euro (18 F CFP) par habitant de la circonscription — pour l'élection des députés dans les circonscriptions électorales de Polynésie française, malgré le fait que l'article L. 392 prévoit une adaptation de ce plafond pour la Polynésie, soit 38 088 euros (4 545 000 F CFP) par candidat, majoré de 0,18 euro (20 F CFP) par habitant de la circonscription. Il conviendrait donc de modifier le paragraphe a) du I de l'article 3 en conséquence ;
- ✓ Au II de l'article 3, après le 4^o, insérer un 5^o ainsi rédigé : « 5^o Au premier alinéa de l'article L. 167, les mots : « par l'article L. 166 » sont remplacés par les mots : « par l'article L. 165 » ; ». L'article 167 du code électoral vise actuellement les commissions instituées par l'article L. 166. Or les dispositions de l'article L. 166 telles qu'issues du projet de loi ordinaire ne font pas mention de ces commissions. Les dispositions de l'ancien article L. 166 ont été reprises à l'article L.165, d'où la modification proposée ;
- ✓ À l'article 5, il conviendrait de prévoir également l'extension des dispositions des articles L. 1116-1 et L. 1116-2 aux EPCI à fiscalité propre de la Polynésie française et de proposer une adaptation de l'article L. 1116-2 pour son application à la Polynésie française ;
- ✓ À l'article 6, il conviendrait d'harmoniser les dispositions du 5^o du II avec celles du 4^o du II concernant la population authentifiée de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna. Le dernier recensement réalisé en Polynésie française ayant été authentifié par décret n° 2017-1681 du 13 décembre 2017.

C. Sur la détermination du nombre de députés et de sénateurs

Comme indiqué précédemment, un renvoi à des projets d'ordonnance a été effectué pour fixer certains éléments majeurs de la réforme, tels que les opérations de répartition et de redécoupage (*détermination du nombre de députés, de sénateurs ou de circonscriptions pourvues au scrutin majoritaire*), tout en respectant certains principes tels que le fait que le nombre de députés et de sénateurs élus ne peut être inférieur à 1 pour chacune des collectivités.

La Polynésie française devrait donc bénéficier au moins d'un député élu et d'un sénateur selon cette méthode.

Pourtant, il importe de rappeler que la Polynésie française a un territoire aussi vaste que l'Europe et est très éloignée du territoire national. Aussi, ces critères mériteraient d'être pris en compte pour la détermination du nombre de ses parlementaires.

IV. Travaux en commission

L'examen du projet d'avis en commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes, dans sa séance du 31 mai 2018, a permis à ses membres d'insister sur l'importance des études d'impact accompagnant l'examen des projets de texte soumis pour avis.

Lors des échanges, ils ont pu aussi être informés du peu d'incidence de la réforme constitutionnelle sur la composition de l'assemblée de la Polynésie française, du Conseil Economique Social et Culturel ou des conseils municipaux. En effet, le projet de loi constitutionnelle — déposé parallèlement à l'Assemblée nationale — prévoit de venir modifier notamment les règles de fonctionnement des deux assemblées parlementaires et d'instituer un droit à la différenciation entre collectivités territoriales. Ces dispositions ne concerneront pas directement la Polynésie française.

Enfin, un rappel des dispositions de l'article 74 de la loi organique statutaire a été effectué, dans la mesure où il sera prévu désormais de limiter l'exercice des fonctions de Président de la Polynésie française à trois fois consécutives, au lieu de deux actuellement.

* * * *

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la commission des institutions, des affaires internationales et européennes et des relations avec les communes, propose à l'assemblée de la Polynésie française d'émettre un *avis défavorable* aux deux projets de loi présentés.

LE RAPPORTEUR

Philip SCHYLE