

ASPECTS JURIDIQUES DE LA CRISE POLITIQUE POLYNÉSIENNE

*Alain Moyrand et Antonino Troianiello**

La modification du mode de scrutin prévue par le nouveau statut de 2004 de la Polynésie française avait pour but, en instituant une prime majoritaire, de dégager une majorité stable au Pays.

Or, en pratique, ce changement a eu l'effet contraire à celui recherché. Il devait être à l'origine d'une crise politique qui débuta le 23 mai 2004 et qui durant plusieurs mois, fut exacerbée tant par les lacunes des dispositions statutaires censées prévenir les situations de blocage institutionnel que par une l'exploitation politicienne.

The change of the electoral processes in the new statute of 2004 for French Polynesia sought, by providing for a set of extra seats for the majority party in the legislature, to provide political stability in the country. In fact that change has had the opposite effect. The change was a cause of the political crisis which started on 23 May 2004. It lasted for several months and was aggravated by the inadequacies of the statutory provisions which were meant to forestall institutional deadlocks and by political manoeuvring.

Vue depuis Paris, la crise qui secoue actuellement les institutions polynésiennes est généralement qualifiée d'"imbroglio"¹. Ce mot équivoque d'origine italienne sied parfaitement à la situation dans la mesure où il évoque simultanément quelque chose d'embrouillé, de confus et l'idée de manipulation.

D'abord, la confusion s'explique par le fait que comme tout phénomène s'étalant sur une longue période, la crise des institutions polynésiennes est vécue sur un mode événementiel: dans l'attente de son dénouement chaque nouvelle information cristallise l'attention contribuant à l'occultation voire à l'oubli des causes profondes de la crise, causes que ses protagonistes n'ont d'ailleurs pas forcément intérêt à mettre en lumière. La confusion s'est ensuite trouvée décuplée par l'exploitation politicienne des lacunes des dispositions statutaires censées prévenir les situations de blocage

* Maîtres de conférences de droit public.

1 Marie-Christine de Montecler, "Le Conseil d'Etat Saisi de l'Imbroglio Polynésien", *AJDA*, 25 octobre 2004.

institutionnel. Au tout début de la crise, avant même qu'on en vienne à excessivement solliciter les textes, la manipulation était également présente avec la modification de la règle électorale et une demande de dissolution complaisamment accordée dans la foulée. Peut aussi être classée dans le registre du travestissement de la réalité l'assimilation fallacieuse de l'accession au pouvoir d'Oscar Temaru et de la prétendue victoire de sa liste aux élections alors que cette dernière n'est arrivée qu'en seconde position sur l'ensemble de la Polynésie (44,829 voix pour l'UPLD contre 54,165 pour le Tahoeraa).

Au sens large, la crise politique polynésienne débute le 23 mai 2004 avec l'arrivée au pouvoir dans des conditions pour le moins précaires d'une coalition hétéroclite. Le catalyseur de cette crise est clairement identifié: il s'agit de la modification du mode de scrutin instituant une prime majoritaire censée dégager une majorité très nette afin d'assurer au Pays une majorité stable. Or, ce changement pour le moins contestable de la règle électorale – nonobstant le feu vert du Conseil constitutionnel² – a contre toute attente l'effet contraire à celui recherché,³ c'est-à-dire un score très serré entre les deux principales formations en lice: le Tahoeraa Huiratiraa apparenté UMP conduit par Gaston Flosse qui recueillit 28 sièges et la liste apparentée PS de l'Union pour La Démocratie conduite par l'indépendantiste Oscar Temaru qui recueillit 27 sièges. La défection de deux élus du Tahoeraa, Temauri Foster et Jean-Alain Frébault et le soutien de deux élus autonomistes dissidents: Nicole Bouteau et Philip Schyle permirent la constitution d'une majorité "contre-nature" car composée d'autonomistes et d'indépendantistes. Mais très rapidement cette majorité dite "plurielle" montra des signes de fragilité et se trouva constamment écartelée entre sa composante autonomiste et sa composante radicale.

L'alternance s'est ainsi rapidement transformée en fiasco, ruinant l'indiscutable volonté de changement scandée dans le slogan tahitien "taui". La détermination de l'opposition, l'inexpérience de la nouvelle majorité, la turbulence de certains de ses membres, l'incapacité persistante de son chef à s'imposer comme tel, une focalisation excessive sur la gestion passée au détriment des projets d'avenir, une gestion calamiteuse des rapports avec l'Etat, un manque d'expertise aggravé par la marginalisation des cadres les plus confirmés de l'administration systématiquement suspectés de

2 C'est ce qu'indique la haute juridiction dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004: "Considérant que la représentation proportionnelle retenue par la loi organique est corrigée, dans chacune des six circonscriptions de la Polynésie française, en vue de permettre la constitution d'une majorité stable et cohérente, par une prime majoritaire du tiers des sièges et un seuil de 3 % des suffrages exprimés pour qu'une liste soit admise à la répartition; que ces modalités ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché" (consid. n° 85).

3 Cependant, ce résultat était envisageable étant donné que les élections ne se déroulent pas dans une circonscription unique mais dans six circonscriptions. La prime majoritaire est donc attribuée à la formation qui arrive en tête dans chaque circonscription et, comme au cas d'espèce, ce n'est pas nécessairement toujours la même formation qui arrive en tête

collusion avec l'ancienne majorité et surtout une surprenante misère intellectuelle: tels sont les ingrédients qui, mis bout à bout, peuvent éclairer la dislocation précipitée de la majorité plurielle.

Au sens strict, la période de crise polynésienne s'ouvre le 9 octobre avec le vote d'une motion de censure provoquant la chute de la majorité plurielle. Plus précisément, elle réside dans le refus de la majorité plurielle d'en tirer les conséquences en se résolvant à normalement abandonner le pouvoir. La crise politique qui s'ensuit révèle la fragilité des institutions polynésiennes: plus exactement, elle montre qu'une frange importante de la classe politique n'a pas intériorisé les règles du jeu institutionnel. En effet, fondamentalement cette crise politique met au jour l'opposition de deux tempéraments, peut-être même un "choc des cultures" qui se manifeste, côté Tahoeraa, par l'exaltation du légalisme fondé sur la maîtrise souvent cynique et politicienne du jeu institutionnel alors qu'au contraire, côté UPLD où cette rationalité instrumentale est essentiellement subie, l'action politique s'inscrit de manière persistante dans un registre plus passionnel dont le principal ressort est un appel à la foi aux accents de théologie de la libération. Tel est le discours qui fonde le refus de la majorité plurielle de tirer les conséquences de la motion de censure perçue comme une sorte de "coup d'Etat légal" et la conduit à s'autoproclamer comme seule légitime.

C'est cette rhétorique où l'irrationnel est prégnant qui est censée légitimer le recours à la contrainte physique visant à provoquer un blocage des institutions qui, aux yeux de ses promoteurs, devait conduire à la dissolution de l'assemblée de la Polynésie française. Bien qu'elle n'ait pas été conceptualisée comme telle par ses instigateurs, cette démarche qui aurait pu être présentée comme un mouvement de "désobéissance civile" a pris une forme confuse et désordonnée quoique non violente; il est vrai qu'un recours à la violence était stratégiquement risqué: s'il aurait vraisemblablement permis d'arracher plus certainement un règlement politique de la crise – à en croire le précédent calédonien – il aurait en contrepartie discrédité ses promoteurs aux yeux de l'opinion polynésienne très pacifiste dans son ensemble. Cela explique sans doute l'attitude de la majorité sortante consistant à jouer sur le terrain de la légalité jusqu'à la perte du pouvoir puis à le quitter en exerçant une obstruction non violente et ne pouvant comme telle être trop durement réprimée.

Ne serait-ce que sur un plan strictement juridique l'étude de la crise politique polynésienne est du plus grand intérêt. Elle permet d'éprouver la résistance des institutions locales dont la fonction première est précisément de canaliser les tensions politiques en enserrant leur expression dans des contraintes procédurales.⁴ Mais surtout, la crise a mobilisé à l'extrême les ressources juridiques suscitant nombre de questions inédites. Au sein de situations qui ne surviennent qu'en période de crise, le spécialiste de droit public a pu se délecter de ce qui est apparu au grand public comme d'obscures arguties. Il n'en demeure pas moins que la crise a suscité la mise en œuvre de solutions

4 Voir Laetitia Janicot, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, LGDJ, 2004, tome 238.

originales dont il paraît utile de rendre compte, et ce en vue d'enrichir la réflexion sur le droit applicable au fonctionnement des institutions en période de crise.

Si son origine doit être recherchée dans la modification de la règle électorale et l'arrivée au pouvoir d'une majorité instable, la crise à proprement parler débute avec le vote de la motion de censure et la chute du gouvernement de la majorité plurielle. On examinera d'abord cet épisode tumultueux durant lequel les pétitionnaires de la motion et le président de l'assemblée de la Polynésie française s'opposèrent notamment sur la question de l'autorité compétente pour organiser le débat sur la motion de censure (I). Cette opposition atteignit son paroxysme après que la censure fut votée et qu'il fallut procéder à l'élection du nouveau président de la Polynésie française. En effet, les manœuvres dilatoires du président de l'assemblée de Polynésie française conduisirent à sa substitution dans un climat particulièrement tendu (II). Cette situation ne se décripa guère après l'annonce le 15 novembre de l'annulation partielle des élections locales qui, de surcroît, rejaillit immanquablement sur le fonctionnement de l'assemblée de Polynésie française (III).

I LE VOTE TUMULTUEUX DE LA MOTION DE CENSURE

Le vote de la motion de censure a incontestablement été l'un des moments les plus intenses de la vie politique polynésienne de ces dernières années. Ceci en raison notamment de l'attitude d'obstruction manifestée par le président de l'assemblée de la Polynésie française lors de l'organisation des débats relatifs au vote de la motion de censure; obstruction dont le caractère était si manifeste qu'elle a suscité l'intervention du représentant de l'Etat.

A La Procédure de Censure

Alors qu'au plan national elle est un acte de gouvernement, au plan local la motion de censure, parce qu'elle résulte d'une délibération de l'assemblée, demeure un acte administratif, conformément à une jurisprudence constante,⁵ qui peut être déféré au juge administratif aux fins d'annulation et de suspension.⁶ Mais ce juge, bien que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ne le précise pas, ne peut être que le Conseil d'Etat. Cet état du droit se fonde sur le fait que l'article 70 de la loi statutaire précitée confie à la Haute Assemblée le contentieux de l'élection du président de la collectivité d'outre-mer; dès lors le Conseil d'Etat "est également compétent pour connaître directement de la régularité d'une motion de censure par laquelle cette assemblée met fin aux fonctions de son président" et par ailleurs il ne peut être saisi que par les membres de l'assemblée, les candidats et le haut-commissaire de la République.⁷ Etant donné que le Conseil a fondé sa compétence sur l'article 70, on peut estimer, comme l'a suggéré M Francis Donnat dans ses conclusions sur cette affaire, que le juge doit

5 CE Ass 27 février 1970 *Said Ali Tourqui* et autres, p 138.

6 CE ord 23 octobre 2004, M René Hoffer, M Temaru, req n° 273329, 273331.

7 CE 10 décembre 2004, M Temaru, req n° 273330.

être saisi dans le délai de cinq jours. Mais le Conseil d'Etat n'a pas eu à préciser ce point de procédure puisqu'il n'a pas statué sur la recevabilité de la requête. En revanche la Haute Assemblée a apporté des précisions utiles quant à l'intérêt à agir de M Temaru. Celui-ci avait introduit sa requête en se fondant sur sa qualité de président de la Polynésie française. Aussi, lorsque M. Gaston Flosse a été élu le 22 octobre, comme nouveau président de la collectivité, il a argué de cette qualité pour se désister de ce recours contre la motion de censure. Mais le juge n'a pas fait droit à ce désistement en considérant que seul le titulaire de l'action peut se désister.

Le renversement du gouvernement polynésien est prévu par le premier alinéa de l'article 156 du statut d'autonomie de la Polynésie française qui dispose que "l'assemblée de la Polynésie française peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement de la Polynésie par le vote d'une motion de censure" en précisant que cette motion "n'est recevable que si elle est signée par au moins le cinquième des représentants à l'assemblée de la Polynésie française." Le recours à cette procédure est un événement pour le moins exceptionnel, en particulier lorsqu'elle est utilisée conformément à son objet, c'est-à-dire pour renverser le gouvernement et non pas pour formaliser une protestation à son encontre. Le déroulement de la procédure à partir du dépôt de la motion, qui est prévu par le second alinéa de l'article 156, indique de manière succincte la marche à suivre. Il dispose en effet:

L'assemblée se réunit de plein droit deux jours francs après le dépôt de la motion de censure. Le vote intervient au cours des deux jours suivants; faute de quorum, il est renvoyé au lendemain. Les délais mentionnés au présent alinéa s'entendent dimanche et jours fériés non compris.

En principe, conformément aux dispositions de l'article 123 de la loi statutaire précitée, c'est au règlement intérieur que revenait le soin de fixer les autres modalités nécessaires au fonctionnement de l'assemblée. Or, celui-ci ne comporte quasiment aucune précision à ce sujet.

B L'Organisation de la Séance Consacrée à la Motion de Censure

C'est dans un contexte particulièrement tendu que la question s'est rapidement posée de savoir quelle était l'autorité compétente pour fixer les modalités d'organisation du débat sur la motion de censure. S'appuyant sur l'article 156 du statut qui précise que "l'assemblée se réunit de plein droit deux jours francs après le dépôt de la motion de censure" le président de l'assemblée a estimé qu'il n'y avait pas à discuter de l'ordre du jour, puisque celui-ci ne pouvait être que la motion de censure. Les auteurs de la motion de censure estimaient au contraire qu'il s'agissait d'une séance normale qui, comme telle, appelait une réunion de la conférence des présidents afin de fixer l'ordre du jour, ce qui leur aurait permis de discuter des modalités d'organisation du débat. L'article 10 du règlement intérieur prévoyait en effet, que:

trois jours avant la date fixée pour une séance déterminée, le président de l'assemblée réunit la conférence des présidents de groupe pour préparer l'ordre du jour de ladite séance. En cas d'urgence dûment motivée, la conférence des présidents est réunie la veille du jour de la séance afin de compléter le projet d'ordre du jour.

En fait, contrairement aux auteurs de la motion de censure, on peut penser que la convocation de la conférence des présidents ne s'imposait pas. En revanche, dans le silence des textes il n'est pas pour autant certain que le président de l'assemblée soit l'autorité compétente pour définir les modalités d'organisation des débats lors d'une motion de censure. Il paraît en effet choquant qu'un seul homme définisse de son propre chef la manière dont l'assemblée doit débattre. C'est pourtant ce qui est advenu dans le cas qui nous occupe où le président de l'assemblée a unilatéralement décidé des conditions d'organisation du débat en opérant une répartition pour le moins inéquitable du temps de parole accordé aux deux tiers à la majorité.

C Le "Rappel à la Loi" du Haut-Commissaire

Le président de l'assemblée de la Polynésie française laissant les débats se prolonger bien au-delà du temps de parole qu'il avait imparti, on soupçonna une manœuvre visant à faire capoter le vote. C'est ce qui a motivé au cours de ce débat l'intervention du haut commissaire de la République, rappelant au président de l'assemblée de Polynésie française qu'il a l'obligation de faire procéder au vote sur les motions avant minuit. Très exceptionnelle, cette intervention en forme de "rappel à la loi" du représentant de l'Etat se fondait sur l'article 166 de la loi organique statutaire lequel dispose "Le haut-commissaire veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la Polynésie française et à la légalité de leurs actes". On n'est guère habitué à ce type d'intervention à titre préventif du haut-commissaire. Compte tenu de son caractère exceptionnel, elle a pu donner le sentiment d'une immixtion dans le fonctionnement des institutions polynésiennes. Il n'en demeure pas moins qu'étant dénué de portée normative, ce simple rappel à la loi est, pour cette raison, parfaitement admissible.

D Le Vote de la Motion de Censure

L'assemblée de la Polynésie française comptant 57 membres, la motion de censure n'est recevable que si elle rassemble au moins 12 signatures. Dans le cas qui nous occupe, deux motions de censure rédigées dans les mêmes termes avaient été déposées à quelques minutes d'intervalle. La première motion était régulière car signée par les 23 représentants du groupe Tahoeraa, tandis que la seconde – rédigée pour de pures raisons d'affichage politique – était irrecevable puisqu'elle n'était signée que par les 6 représentants du groupe Te Ara. C'est pourtant cette motion irrecevable que le président de l'assemblée a – soit par négligence soit par malice – soumis au vote de l'assemblée en précisant, une fois l'opération électorale terminée, "la seconde motion déposée par le groupe Tahoeraa est devenu sans objet". On pouvait donc redouter que s'étant prononcé sur une motion irrecevable, le gouvernement n'ait pas été renversé. C'eût été là faire preuve d'un formalisme excessif car, concrètement, l'assemblée a débattu simultanément sur les deux motions. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a considéré que "le vote de l'assemblée, intervenu à l'issue de délibérations qui portaient sur deux motions déposées, doit être regardé comme l'adoption d'une

censure qui résultait des deux motions prises ensemble".⁸ Cela peut vouloir dire deux choses: soit l'assemblée s'est prononcée sur les deux motions, dont l'une seulement était recevable mais ce fait a été sans conséquence sur la régularité de la procédure, soit l'organe délibérant a adopté une seule motion car il convenait d'additionner l'ensemble des signatures (23 + 6), étant donné que ces motions étaient rédigées à l'identique.

E Les Effets de la Motion de Censure

Le dernier alinéa de l'article 156 précise que "l'adoption de la motion de censure met fin aux fonctions du gouvernement". Toutefois, celui-ci assure "l'expédition des affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau président de la Polynésie française". Il faut comprendre ces dispositions relatives à la fin de fonction du président et de son gouvernement comme mettant un terme à leur qualité de membre de l'exécutif nonobstant le fait que dans l'attente de la désignation de son successeur, le gouvernement démissionnaire, dans l'intérêt de la continuité des services publics, traite des affaires courantes. Aussi, dès le 10 octobre, conformément à l'article 78 du statut qui précise que lorsqu'un membre du gouvernement qui procède de l'assemblée "quitte ses fonctions au sein du gouvernement de la Polynésie française, il retrouve son mandat à l'assemblée de la PF au lieu et place du dernier représentant à l'assemblée de la Polynésie française qui avait été élu sur la même liste et appelé à siéger à sa suite", M Oscar Temaru et les membres du gouvernement qui avaient été élus en qualité de représentants à l'assemblée redevinrent automatiquement membres de l'organe délibérant.⁹

II LA SUBSTITUTION DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

Après le vote de la motion de censure le 9 octobre, l'étape cruciale fut naturellement l'élection du président de la Polynésie française. Cette élection a été le point culminant de la "guerre juridique" que se sont livrés les deux camps puisque, après un nouveau rappel à la loi du haut-commissaire de la République, elle a conduit à la substitution du président de l'assemblée de la Polynésie française.

A La Fixation de la Date du Scrutin

L'article 71 du statut d'autonomie indique dans son alinéa 1^{er} que cette élection "a lieu dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la première session de l'assemblée de la Polynésie française réunie conformément aux dispositions de l'article 118". Son second alinéa précise qu'"En cas de vacance ou par suite du vote d'une motion de censure, l'assemblée de la Polynésie française élit le Président de la Polynésie française dans les quinze jours qui suivent la constatation de la vacance ou le vote de la motion de censure. Si l'assemblée n'est pas en session, elle se réunit de plein droit en

8 CE 10 décembre 2004, M Temaru, req n° 273330.

9 En ce sens, cf Francis Donnat, conclusions dactylographiées sur CE 10 décembre 2004.

session extraordinaire." Enfin, l'article 69 du statut fixe un délai minimum pour le dépôt des candidatures à cette élection en précisant que "Les candidatures sont remises au président de l'assemblée de la Polynésie française au plus tard le cinquième jour précédant la date fixée par le scrutin." La fixation de la date de l'élection du président de la Polynésie française était enserrée dans "les quinze jours qui suivent le vote de la motion censure". Apparemment anodine, cette disposition comportait une double difficulté. D'une part, la détermination de l'autorité compétente pour fixer le jour du scrutin et d'autre part, la détermination du point de départ du délai de quinze jours et corrélativement de son expiration.

B L'Autorité Compétente pour Fixer la Date du Scrutin

Quelques instants après avoir été déclarés majoritaires, les pétitionnaires de la motion ont protesté contre le président de l'assemblée au motif que celui-ci n'a pas, avant de suspendre la séance, convoqué les élus pour une prochaine réunion, celle consacrée à l'élection du président de la Polynésie française. Interpellé après la séance, le président de l'assemblée invita informellement les présidents de groupe à le rencontrer le 11 au matin. L'objectif de cette entrevue était la détermination d'une date pour l'élection du président de la Polynésie française. En fait, cette entrevue posait de manière sous-jacente la question de savoir quelle autorité était compétente pour fixer la date de l'élection du président de la Polynésie française. Là encore, le manque de clarté des textes rendait possible deux interprétations: soit la compétence de l'assemblée soit celle de son président. Encore que, fondamentalement on comprend mal ce qui justifie qu'un tel pouvoir puisse être considéré comme un pouvoir propre du président de l'assemblée comme l'a considéré M. Géros en fixant d'autorité pour l'élection du président de la Polynésie française la date butoir du 25 octobre, assurant que le quorum serait atteint. En fait, à l'instar de l'organisation du débat sur la motion de censure il y a plutôt lieu de penser que le président est l'autorité compétente pour fixer la date de l'élection du président de la Polynésie tant qu'il reste en phase avec la majorité de l'assemblée¹⁰. C'est du reste ce qu'indique la Haute Assemblée lorsqu'elle précise que le président de l'assemblée peut fixer la date de l'élection du "président de la Polynésie française sous réserve d'un vote favorable de l'assemblée sur cette date".¹¹

Le choix d'une date dépassant le délai de 15 jours prévu à l'article 71, justifia la décision de substituer le président de l'assemblée de la Polynésie française. Pour autant, comme semble l'indiquer l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2004, la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du président de la Polynésie française revêt un caractère autonome en ce

10 Pour sa part, le commissaire du gouvernement Francis Donnat estimait qu'au regard des dispositions du règlement intérieur de l'assemblée "il n'est pas certain non plus que le président de l'assemblée ait (...), le pouvoir de fixer seul une telle date" (conclusions précitées).

11 CE 10 décembre 2004, Election du président de la Polynésie française (M Temaru, M Conroy) req n° 273662, 273679.

sens qu'elle procède directement de la loi organique statutaire et n'est pas soumise au régime juridique de droit commun régissant l'organisation des séances de l'assemblée:¹²

eu égard à leur objet et aux délais qui s'imposent à l'organisation de l'élection du président de la Polynésie française par application des dispositions de l'article 71 de la loi organique, les ordres du jour des séances des 13, 19 et 22 octobre de l'assemblée de la Polynésie française n'impliquaient ni l'intervention de la conférence des présidents des groupes politiques de cette assemblée ni communication quatre jours avant la séance du rapport à chaque membre de l'assemblée.

C Le Point de Départ du Délai de 15 Jours

Compte tenu de la rédaction de l'article 71 de loi organique statutaire, ce délai commençait à courir dès le lendemain du jour du vote de la motion de censure et expirait le 24 octobre 2004 inclusivement. Toutefois, compte tenu de l'exigence de quorum fixée par l'article 69, la date du scrutin ne pouvait être fixée à l'extrême limite du délai. Un quorum des trois cinquièmes des membres est exigé lors du scrutin et lorsque cette condition n'est pas remplie il est procédé de plein droit au vote trois jours plus tard, dimanche et jours fériés non compris. Autrement dit, pour être assuré que l'élection se déroule bien dans le délai de quinze jours il y avait lieu de fixer la date du scrutin trois jours avant la date d'expiration du délai. Dans l'hypothèse qui nous occupe, la date du scrutin devait être fixée au plus tard le 20 pour qu'en cas d'absence de quorum l'élection soit reportée trois jours plus tard soit le 23, dans la mesure où le 24 tombait un dimanche. Dès lors, en fixant au 25 octobre la date du scrutin le président de l'assemblée avait non seulement retenu une date dépassant le délai fixé par la loi, mais n'avait prévu aucune marge de sécurité en cas d'absence de quorum. On pouvait légitimement soupçonner une manœuvre visant à faire procéder au vote hors délai. D'où le 12 octobre un nouveau rappel à la loi du haut-commissaire, celui-ci attirant l'attention du président de l'assemblée "sur la nécessité de réunir sans délai l'assemblée pour fixer le calendrier et la date de l'élection du nouveau président de la Polynésie française en conformité avec les articles 69 et 71 de la loi organique" et mentionnant l'hypothèse de sa substitution en tant que de besoin par l'un des vice-présidents en cas "d'absence ou d'empêchement" de sa part.¹³

D La Défaillance du Président de l'Assemblée

Parallèlement à la lettre adressée au président de l'assemblée, le haut-commissaire écrivait le même jour aux trois vice-présidents, les invitant à suppléer sa défaillance dans les plus brefs délais. Après le refus des deux autres vice-présidents apparentés à la majorité plurielle, c'est ce que fit immédiatement Mme Lana Tetuanui, 3^{ème} vice-présidente en convoquant le jour même tous les membres de l'assemblée pour le lendemain, en vue de fixer la date de l'élection du président de la

12 CE 10 décembre 2004, Election du président de la Polynésie française (M Temaru, M Conroy) req n° 273662, 273679.

13 Article 7.2 du règlement intérieur de l'Assemblée.

Polynésie française. La réunion convoquée par Mme Tetuanui s'ouvrit le 13 octobre sous la présidence de M Géros lequel, après avoir fait constaté qu'il n'était ni absent ni empêché, que la conférence des présidents n'avait pas été réunie et que la convocation était irrégulière, mit fin aux travaux. Après le départ du président, Mme Tetuanui rouvrait la séance soutenant qu'elle entendait pallier la défaillance de M Géros en se fondant sur la circonstance que 29 membres de l'assemblée n'ayant pas quitté l'hémicycle, la séance n'avait pas été clôturée mais seulement suspendue.¹⁴ C'est au cours de cette séance que la date du 19 octobre fut fixée pour le scrutin. La réunion eut bien lieu à cette date du 19 octobre où, comme c'était prévisible, le quorum des 3/5 des membres ne fut pas atteint. Une nouvelle séance fut donc fixée de plein droit trois jours plus tard, c'est-à-dire le 22 octobre, où M Flosse, seul candidat présent, fut élu par les 29 membres présents ce jour-là.

La substitution du président de l'assemblée a posé un problème juridique de taille. Si l'article 7-2 du règlement intérieur prévoit bien l'hypothèse de la suppléance du président de l'assemblée par l'un des vice-présidents, en cas d'absence ou d'empêchement, force est de reconnaître que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce. Il n'était pas non plus possible de considérer que le président de l'assemblée refusait d'organiser l'élection du président de la Polynésie française ou faisait obstruction à cette élection, ce qui aurait pu justifier qu'il soit suppléé à sa défaillance. En effet, dans de telles circonstances, la jurisprudence admet qu'un autre élu procède à la convocation de l'organe délibérant¹⁵ et même, si nécessaire, préside en ses lieux et place la séance d'élection¹⁶ et d'ailleurs dans plusieurs avis rendus au cours de l'année 1992, le tribunal administratif de Papeete avait indiqué qu'en cas de manœuvres du président destinées à empêcher l'institution de fonctionner, il était loisible à l'un des vice-présidents de l'assemblée de le substituer.¹⁷ L'attitude de M Geros reposait simplement sur une interprétation des textes différente de celle de la majorité des représentants à l'assemblée et il avait du reste bien convoqué l'assemblée pour procéder à cette élection le 25 octobre.

Comme le faisait très justement remarquer le commissaire du gouvernement, admettre dans notre hypothèse que la suppléance de la troisième vice-présidente puisse être légale serait "*dangereux*". En effet, une telle :

décision pourrait être interprétée comme permettant à tout membre ou groupe de l'organe délibérant d'une collectivité de s'ériger en contrôleur de la légalité des actes adoptés par la présidence de cet

14 Pour sa part, le Conseil d'Etat a estimé que la séance présidée par la troisième vice-présidente n'était pas la prolongation de la séance ouverte et close par le président de l'assemblée, mais une seconde (donc nouvelle) séance (CE 10 décembre 2004, Election du président de la Polynésie française (M Temaru, M Conroy) req n° 273662, 273679).

15 CE 14 février 1891, Elections d'Hellemmes-Lille, rec p 132.

16 CE 25 janvier 1905, Elections de Bourg, rec p 72; CE 7 novembre 1984, Mme Leroy, Rec p 353; CE 25 juillet 1986, Election du maire de Clichy, conclusions Michel Roux, *AJDA* 1986, p 704.

17 TA Papeete avis n° 92-4 du 22 janvier 1992 et avis n° 92-27 du 17 juillet 1992.

organe, et de mettre valablement en place des procédures parallèles de délibération et de décision, en méconnaissance des lois et règlements en vigueur et du règlement intérieur de cet organe, au seul motif qu'il n'y a une divergence d'interprétation sur la portée à donner à une disposition ou seulement soupçon de manœuvre

et c'est pourquoi:¹⁸

nous préférons, entre deux maux, celui de voir le juge de l'élection être contraint de censurer a posteriori le comportement des organes dirigeants d'une collectivité à celui de voir s'installer au sein de celle-ci deux organes dirigeants revendiquant chacun la légitimité de leur présidence.

Pourtant, la Haute assemblée a validé cette opération de substitution en se fondant sur le fait que d'une part, "la date du 25 octobre n'était pas conforme à la loi organique" et que d'autre part, le président de l'assemblée a "refusé de soumettre alors au vote de l'assemblée la date de l'élection".¹⁹ Ce sont donc des circonstances bien particulières à l'élection du président de la Polynésie française qui expliquent cette validation de la substitution du président de l'assemblée. En effet, l'attitude du Président de l'assemblée qui, contre le vœu de la majorité des représentants à l'assemblée, a retenu une date pour l'élection qui se situait hors du délai imparti par la loi statutaire, justifiait que "pour éviter la paralysie des institutions, la 3^{ème} vice-présidente de l'assemblée ait pu prendre l'initiative de convoquer l'assemblée".²⁰ En d'autres termes, si la loi statutaire n'avait pas imposé d'organiser le scrutin présidentiel dans les quinze jours de la censure, la 3^{ème} vice-présidente de l'assemblée n'aurait jamais pu substituer le président de l'organe délibérant. Ainsi, ce ne sera que dans des hypothèses rarissimes que la suppléance d'office du président de l'assemblée sera possible.

III LES CONSEQUENCES DE L'ANNULATION PARTIELLE DES ELECTIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLEE

C'est le 15 novembre que le Conseil d'Etat prononça l'annulation partielle des élections locales aux Iles du vent, l'amputant de 37 de ses membres, en raison de pressions exercées sur les électeurs d'une commune en faveur d'une des listes en compétition. Le fonctionnement d'une assemblée croupion réduite à 20 membres n'a pas été sans poser certaines difficultés, notamment en raison de certaines situations juridiques par voie de conséquence. Se posèrent ainsi très rapidement les problèmes du fonctionnement des organes de l'assemblée privés d'une partie de leurs membres et de la suppléance de la présidence de l'assemblée. En revanche, les pouvoirs de l'assemblée ne sont pas restreints faute pour la loi statutaire de prévoir des dispositions en ce sens.

18 Conclusions Francis Donnat sur CE 10 décembre 2004, Election du président de la Polynésie française (M Temaru, M Conroy) req n° 273662, 273679.

19 CE 10 décembre 2004, Election du président de la Polynésie française (M Temaru, M Conroy) req n° 273662, 273679.

20 Conseil d'Etat, communiqué de presse, vendredi 10 décembre 2004.

A Les Situations Remises en Cause par Voie de Conséquence

Le Conseil d'Etat était saisi de deux recours contestant d'une part, l'élection du président de l'assemblée qui s'était déroulée le 3 juin 2004 et d'autre part, l'élection du bureau qui avait eu lieu le même jour. S'agissant de la première requête, la Haute Assemblée a, conformément à une jurisprudence constante, considéré qu'il y avait lieu d'annuler cette élection à la présidence de l'assemblée par voie de conséquence de l'annulation des opérations électorales dans la circonscription des îles du Vent, car le président de l'assemblée était un élu de cette circonscription.²¹

Si, le même raisonnement était applicable pour l'élection des membres du bureau, d'autres difficultés, parfois inédites, ont été résolues par le juge administratif. Tout d'abord, s'est posé un problème d'interprétation de l'article 121 de la loi statutaire. Celui-ci dispose que "l'assemblée de la PF élit annuellement son président et son bureau à la représentation proportionnelle des groupes politiques et dans les conditions fixées par son règlement intérieur". Cette rédaction²² pouvait laisser penser que tant l'élection du président de l'assemblée que celle des autres membres du bureau devaient avoir lieu à la représentation proportionnelle. Or, ce n'est pas cette interprétation qui avait été retenue lors de l'élection du président de l'assemblée et des autres membres du bureau. La Haute Assemblée a estimé que "l'élection du président de l'assemblée de la Polynésie française est distincte de celle des autres membres du bureau et fait l'objet d'un scrutin uninominal majoritaire".²³

Ensuite, se posait la question de savoir si le juge administratif devait annuler, par voie de conséquence, uniquement l'élection des membres du bureau qui avaient perdu leur qualité de représentant à l'assemblée du fait de l'annulation des opérations électorales dans la circonscription des îles du Vent (4 élus sur 9), ou s'il devait procéder à une annulation de l'élection de tous les membres du bureau. Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de trancher cette difficulté à propos de l'élection à l'assemblée de Corse. Il a considéré que les membres élus dont le mandat n'a pas été annulé conservaient leur qualité de membre du bureau.²⁴ Cette solution a donc été appliquée à notre cas d'espèce: seuls les membres du bureau élus dans la circonscription des îles du Vent ont vu leur élection au bureau annulée "par voie de conséquence".

21 CE 10 décembre 2004, Election du président de l'assemblée de la Polynésie française (M Fricht) req n° 268868.

22 Sous l'empire des précédentes lois statutaires, le mode de scrutin n'était pas précisé par le statut, de sorte que le règlement intérieur pouvait fort bien distinguer l'élection du président de l'assemblée (élu au scrutin uninominal majoritaire) de celle des autres membres du bureau (élus à la représentation proportionnelle).

23 CE 10 décembre 2004, Election du bureau de l'assemblée de la Polynésie française (M Fricht) req n° 268515.

24 CE 16 janvier 1987, Assemblée de Corse, rec p 7.

B La Suppléance de la Présidence de l'Assemblée

En raison de la vacance du poste de président de l'assemblée de la Polynésie française résultant de l'annulation des opérations électorales dans la circonscription des îles du Vent, le premier vice-président de l'assemblée a pris un arrêté précisant qu'il assurait l'intérim des fonctions du président de l'assemblée. Sa démarche se fondait sur un avis du tribunal administratif de Papeete, rendu le 21 octobre 2004 en application de l'article 175 de la loi organique statutaire, qui dispose que

lorsque les fonctions de président prennent fin par l'effet d'une annulation contentieuse – ce que ne prévoit pas l'article 7.2 – il y a lieu de se référer au principe de continuité du service public (...) Dès lors, c'est donc à l'un des vice-présidents que revient la charge d'assurer la fonction de président de l'assemblée.

L'avis ajoute qu'il revient au premier vice-président d'assurer cette fonction, puis dans l'ordre au deuxième et au troisième vice-président. Ce cas de figure étant inédit, la troisième vice-présidente a demandé l'annulation et la suspension de cet acte au motif que le règlement intérieur n'ayant pas envisagé le cas de l'empêchement définitif, il appartenait à l'assemblée de désigner en son sein un président. A ce jour, la Haute Assemblée a rejeté la demande de suspension mais ne s'est pas encore penchée sur le fond du dossier. Pour ce faire, le juge administratif des référés a dit pour droit que:²⁵

le premier vice-président s'est borné après avoir visé la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française et le règlement intérieur de l'assemblée, à constater la vacance du poste de président de l'assemblée et à déclarer assurer "l'intérim" de celui-ci.

La rédaction de ce considérant ne permet pas d'en déterminer la portée exacte: faut-il comprendre que la Haute Assemblée a rejeté la requête de la troisième vice-présidente parce que sa demande n'est pas fondée ou parce que l'arrêté par lequel le premier vice-président s'est auto-proclamé président par intérim n'a pas la signification que lui donne la requérante? En effet l'acte attaqué voulait peut être seulement dire qu'afin d'éviter une rupture dans le fonctionnement des institutions et dans l'attente de l'élection d'un nouveau président de l'assemblée chargé de terminer le mandat du président déchu, le premier vice-président a entendu assurer momentanément, jusqu'à l'élection de son successeur, la charge de président de l'organe délibérant.

IV EPILOGUE

Au-delà du sentiment d'imbroglio qu'elle suggère, la crise politique polynésienne résulte du refus d'une majorité en place de se plier à une procédure légale, la motion de censure. C'est la raison pour laquelle les adversaires de Gaston Flosse les plus informés, tel Jack Lang, ont modéré leur propos en parlant simplement de "coup d'Etat légal". Il n'empêche qu'égoïstement le juriste ne peut que se réjouir de ce type de situation où l'alternance, parce qu'elle se réalise dans des

25 CE ord 30 novembre 2004, Mme Lana Tetunai, req n° 274336.

conditions difficiles, suscite des questions juridiques insoupçonnées en période normale. Au plan de la connaissance il y a lieu de se féliciter des apports issus de la crise provoquée par la motion de censure. Cette crise a notamment révélé les insuffisances liées à la mise en œuvre de la procédure de censure et elle a conduit le Conseil d'Etat à implicitement assouplir sa position en matière de substitution d'autorité défailante. Ces apports à la connaissance juridique pourraient se multiplier dans un avenir proche. En effet, à l'heure où nous écrivons ces lignes, rien n'indique que la crise polynésienne est terminée. L'apparente détente pourrait bien n'être liée qu'à la nécessité de se remobiliser en vue des élections partielles du 13 février 2005.

Tahiti, le 19 janvier 2005