

## INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

### L'OUTRE-MER

#### UNE MOSAÏQUE INSTITUTIONNELLE

La fin de la décolonisation a marqué les premières années de la V<sup>e</sup> République. Les Etats africains qui constituaient la communauté, puis l'Algérie en 1962, accèdent à l'indépendance. Ne vont plus relever de la souveraineté française que quelques territoires qui, conformément au texte original de la Constitution, sont, soit département d'outre-mer « *dont l'organisation administrative peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* », soit des territoires d'outre-mer qui « *ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* ». Quelques années plus tard, en 1975, les Comores accèdent à l'indépendance, mais en est détachée l'île de Mayotte qui, en 1974, avait voté « non » pour l'indépendance à 63,8 % des suffrages exprimés et qui, en 1976, demande à 99,4 % des suffrages exprimés son maintien au sein de la République française. En 1977, c'est le territoire des Afars et des Issas qui devient indépendant et donne naissance à la République de Djibouti.

L'outre-mer actuel est éparpillé sur le globe terrestre, et exception faite de la Guyane, est constitué d'îles. L'outre-mer se compose de la Guadeloupe (dont viennent d'être séparés Saint-Martin et Saint-Barthélemy), la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna. Il faut ajouter Clipperton et les terres australes et antarctiques qui présentent la caractéristique d'être sans population permanente.

Au départ, deux statuts juridiques pouvaient être appliqués, soit celui de département d'outre-mer, soit celui de territoire d'outre-mer. Cela permettait de distinguer :

- . ceux qui relevaient de l'assimilation législative, à savoir les départements d'outre-mer qui étaient la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon,
- . ceux qui bénéficiaient de la spécialité législative, les territoires d'outre-mer, qui étaient Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna.

Cette distinction a été modifiée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République. La distinction est maintenant effectuée entre les **départements et régions d'outre-mer** et les **collectivités d'outre-mer**. Dans son article 72-3, « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion sont à la fois des départements et des régions d'outre-mer, leurs territoires respectifs sont support d'un département et d'une région. La Constitution indique dans son article 73 que « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Le législateur peut les autoriser dans certains domaines à fixer eux-mêmes les règles de nature législatives qui leur sont applicables, mais pour la Réunion, seul le législateur national peut adapter la loi aux spécificités locales. L'article 72-3 alinéa 3 indique que le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII de la Constitution, qui résulte de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998. L'article 74 évoque la catégorie des collectivités d'outre-mer qui « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». Relèvent de cette catégorie : Mayotte, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna.

Le dernier alinéa de l'article 72-3 mentionne les terres australes et antarctiques françaises dont la loi « *détermine le régime législatif et l'organisation particulière* ».

La nouvelle architecture de la France d'outre-mer résulte de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, mais aussi d'un certain nombre de lois, des textes antérieurs à 2003 pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna ; des textes postérieurs à 2003, pour la Polynésie française (lois organique et ordinaire du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), et deux lois du 21 février 2007, l'une organique, l'autre ordinaire « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer » ; celles-ci comportent quelques dispositions concernant les départements et régions d'outre-mer, mais surtout des dispositions qui ont trait à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et qui règlent le statut des terres antarctiques et australes françaises et de l'île de Clipperton.

De l'ensemble de ces textes, il peut être déduit qu'à l'apparente dichotomie institutionnelle de l'outre-mer : département et région d'outre-mer, collectivité d'outre-mer, a succédé une mosaïque institutionnelle puisque, à l'intérieur d'une même catégorie, il peut y avoir variété de règles et il est même possible d'être hors de ces deux catégories.

## ***I - LES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER***

Ils sont au nombre de quatre :

- . la **Guadeloupe** – 1 705 km<sup>2</sup> de superficie et 430 000 habitants
- . la **Guyane** – 83 534 km<sup>2</sup> et 190 000 habitants
- . la **Martinique** – 1 128 km<sup>2</sup> et 400 000 habitants
- . la **Réunion** – 2 512 km<sup>2</sup> et 780 000 habitants

Le statut de deux d'entre eux aurait pu changer, car à la suite de l'adoption du nouvel article 72-4 de la Constitution, qui prévoit que les électeurs peuvent être consultés sur une question relative à leur organisation, il fut proposé aux électeurs de la Martinique et de la Guadeloupe de les doter d'une assemblée unique. Cette consultation n'amena que des modifications concernant Saint-Barthélemy (76 % de oui), et Saint-Martin (95 % de oui), qui vont devenir collectivités d'outre-mer ; quant à la Guadeloupe, il y a eu 72 % de non et 50, 8 % à la Martinique.

Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion sont donc toujours des régions mono départementales qui, dans le cadre de la déconcentration, voient le préfet de département être aussi le préfet de région, et qui, dans le cadre de la décentralisation, voient coexister le président du conseil régional et le président du conseil général, le conseil régional et le conseil général.

C'est principalement au niveau de la région que peuvent être relevées certaines adaptations.

Les conseils régionaux de Guadeloupe et Martinique comportent chacun 41 membres, le conseil régional de la Réunion en comporte 45 et celui de Guyane, 31. Pour l'élection des conseillers régionaux, les quatre régions forment chacune une circonscription électorale.

Les conseils régionaux sont assistés de deux assemblées consultatives : un conseil économique et social régional, et un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. Ces deux conseils peuvent aussi être consultés pour avis par les conseils généraux des autres départements. Deux autres organismes composés pour moitié au moins de conseillers régionaux ont été créés : le centre régional de promotion de la santé et le conseil régional de l'habitat. En Guyane est institué un conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge ; tout projet ou proposition de délibération du conseil régional ou du conseil général emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités culturelles de ces populations peut être soumis à l'avis préalable du conseil consultatif.

Pour les régions « françaises d'Amérique », qui comprennent un seul département, il a été créé un congrès des élus départementaux et régionaux, composé des conseillers généraux et régionaux. Les députés et les sénateurs élus dans le département qui ne sont ni membre du conseil général, ni membre du conseil régional siègent au congrès avec voix consultative. La présidence est tournante : le premier semestre de chaque année par le président du conseil général et le deuxième semestre, par le président du conseil régional. Son rôle est de délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétence de l'Etat vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités.

Les conseils régionaux sont dotés des compétences suivantes : ils adoptent le schéma d'aménagement régional, le schéma de mise en valeur de la mer ; ils déterminent les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et cultures régionales ; ils définissent les actions qu'ils entendent mener en matière d'habitat, en matière culturelle et d'environnement ; ils sont consultés par l'Etat sur les programmes de prospection et d'exploitation des ressources minières, sur les programmes d'exploitation et les modifications de tarifs concernant les liaisons aériennes et maritimes les desservant.

Pour terminer, la coopération régionale avec les pays voisins est encouragée, et les négociations et signatures d'accords internationaux sont autorisées.

## ***II - LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER***

Les collectivités d'outre-mer telles qu'elles sont définies à l'article 74 de la Constitution vont, à partir d'un certain nombre de règles générales, avoir des statuts dont certaines dispositions seront différentes, puisque le but recherché est que chaque statut tienne compte des intérêts propres de chaque collectivité au sein de la République. Cela donne, de plus, une souplesse d'adaptation pour l'avenir.

### ***A - Saint-Martin et Saint-Barthélemy***

Depuis un certain nombre d'années, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy souhaitaient acquérir par rapport à la Guadeloupe une autonomie accrue. La révision constitutionnelle de 2003 a créé les conditions de l'évolution statutaire souhaitée. Après la consultation du 7 décembre 2003 des électeurs des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, la loi organique du 21 février 2007 institue deux collectivités d'outre-mer, l'une qui prend le nom de « collectivité de Saint-Barthélemy » (24 km<sup>2</sup>, 7 000 habitants) et l'autre, celui de « collectivité de Saint-Martin » (80 km<sup>2</sup>, 30 000 habitants). Les citoyens n'ont affaire, à côté de l'Etat, qu'à un seul niveau d'administration : leur collectivité. Le fait que le territoire soit support d'une seule collectivité explique en grande partie les particularités de ces collectivités en ce qui concerne leurs compétences et leurs institutions.

- Les collectivités assurent les compétences dévolues aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe. La collectivité peut adapter les lois et règlements en vigueur localement.

Les collectivités fixent les règles applicables dans les matières suivantes : impôts et taxes, cadastre ; urbanisme, construction, habitation, logement (seulement à partir de 2012 pour Saint-Martin) ; circulation routière et transports routiers, desserte maritime d'intérêt territorial, immatriculation des navires, aménagement et exploitation des ports maritimes ; voirie ; environnement (uniquement à Saint-Barthélemy) ; accès au travail des étrangers ; énergie (seulement à partir de 2012 pour Saint-Martin) ; tourisme ; création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

En matière d'impôts, droits et taxes, la notion de domicile fiscal, dans les deux collectivités, est définie de manière restrictive : la domiciliation fiscale est soumise à une condition de résidence de cinq ans, aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales, qui doivent avoir leur « direction effective » sur l'île.

- Les institutions de chaque collectivité comprennent le conseil territorial, le président du conseil territorial, le conseil exécutif et le conseil économique, social et culturel.

### ✓ Le conseil territorial

C'est l'assemblée délibérante de la collectivité. Le conseil territorial de Saint-Barthélemy est composé de 19 membres, celui de Saint-Martin de 23. La circonscription électorale dans chaque île est unique. Les conseillers territoriaux sont élus pour cinq ans, au scrutin de liste à deux tours. Au premier tour, la liste qui emporte la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits se voit attribuer un tiers des sièges à pourvoir, puis la répartition des autres sièges entre toutes les listes se fait à la représentation proportionnelle. Au deuxième tour, seules les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés peuvent se présenter, les listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés peuvent se regrouper ; c'est la liste qui obtient le plus de voix qui bénéficiera du tiers des sièges en première distribution.

Le conseil territorial exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux conseils municipaux, aux conseils généraux des départements et aux conseils régionaux, ainsi qu'au conseil général et au conseil régional de la Guadeloupe. Le conseil territorial peut, lorsqu'il y a été habilité, adapter aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la collectivité, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

### ✓ Le président du conseil territorial

Il est élu au scrutin majoritaire uninominal à trois tours. Sa responsabilité peut être mise en cause par le vote d'une motion de défiance. Celle-ci mentionne d'une part les motifs pour lesquels elle est présentée et d'autre part le nom du candidat.

Le président du conseil territorial est l'organe exécutif de la collectivité ; il la représente ; il prépare et exécute les délibérations du conseil territorial. Il préside le conseil exécutif. Le président du conseil territorial et les vice-présidents sont officiers de police judiciaire et officiers d'état civil.

### ✓ Le conseil exécutif

Il est composé du président du conseil territorial, président, de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers.

Le conseil exécutif arrête les projets de délibération à soumettre au conseil territorial. Il prend sur proposition du conseil territorial, les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations.

### ✓ Le conseil économique, social et culturel

Ses membres sont désignés pour cinq ans. Il assiste à titre consultatif le conseil territorial.

- **Le territoire de Saint-Martin** est divisé en quartiers dotés d'un conseil de quartier. Le périmètre de chacun d'eux est fixé par le conseil territorial. Ce découpage a semblé nécessaire du fait de la population (30 000 habitants) et de l'existence de zones nettement distinctes, ce que l'on ne retrouve pas à Saint-Barthélemy (7 000 habitants). Le conseil de quartier est consulté, ce qui est une obligation et non une faculté, avant toute délibération du conseil territorial portant sur le plan local d'urbanisme, les projets d'opération d'aménagement de proximité, ceux-ci étant définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui concernent le quartier.

## *B - Saint-Pierre et Miquelon*

De 1946 à 1976, Saint-Pierre-et-Miquelon, composé de deux communes est doté du statut de territoire d'outre-mer. En 1976, le législateur l'érige en département d'outre-mer. Une loi de 1985 transforme l'archipel en collectivité territoriale de la République dotée d'un conseil général et d'un comité économique et social. La collectivité exerce alors les compétences attribuées aux conseils généraux et aux conseils régionaux. Saint-Pierre-et-Miquelon n'était donc ni un territoire d'outre-mer, ni un département d'outre-mer, mais une collectivité à statut particulier. La révision constitutionnelle de 2003 amène à lui donner le statut de collectivité d'outre-mer. La loi de 2007 met en place la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il y a application de plein droit des lois et règlements, mais cela ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité. La loi de 2007 vient redéfinir ses compétences et son organisation institutionnelle.

- **Les compétences :**

La collectivité exerce les compétences dévolues aux départements et aux régions à l'exception de six titres de compétences qui sont énumérés, comme celles relatives aux collèges et lycées, à la police de la circulation sur le domaine de la collectivité, ou le financement des moyens des services d'incendie et de secours. Mais la collectivité fixe les règles applicables dans un certain nombre de matières comme : impôts, droits et taxes, cadastres, urbanisme, construction, habitation, logement.

- **Les institutions :**

Elles comprennent le conseil territorial, le président du conseil territorial, le conseil exécutif et le conseil économique social et culturel.

- ✓ Le conseil territorial est composé de 19 membres. La collectivité territoriale forme une circonscription unique composée de deux sections communales : Saint-Pierre, 15 sièges pour 5 900 habitants, Miquelon-Langlade, 4 sièges pour 700 habitants. La prime à la liste arrivée en tête est de la moitié des sièges à pourvoir.

- ✓ Le président est élu au scrutin majoritaire uninominal à trois tours et peut voir sa responsabilité mise en cause par le vote d'une motion de défiance du conseil territorial, qui comportera le nom du candidat appelé à le remplacer.
- ✓ Le conseil exécutif est composé du président du conseil territorial, président, de cinq vice-présidents et de deux conseillers. Les membres sont élus au scrutin de liste.
- ✓ Le conseil économique, social et culturel assiste à titre consultatif le conseil territorial.

## C - Mayotte

Suite au référendum de 1975, Mayotte est une collectivité à statut particulier : n'étant ni un département d'outre-mer, ni un territoire d'outre-mer, avec la loi de 2007, Mayotte (184 000 habitants, 374 km<sup>2</sup>) devient une collectivité d'outre-mer ; mais son appellation montre que son nouveau statut est considéré, tant par la population de Mayotte que par le gouvernement français, comme une étape dans une évolution qui devrait mener à la départementalisation. Mayotte prend en effet le nom de « collectivité départementale de Mayotte » et la loi prévoit que « à compter de la première réunion qui suit son renouvellement en 2008, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité absolue de ses membres et au scrutin public, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution ».

C'est ce qui explique probablement que dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, le principe de l'assimilation législative devient la règle et celui de la spécialité législative, l'exception.

### **Quelles sont les compétences et les institutions de la collectivité :**

- **Les compétences**

La collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, ainsi que celles dévolues aux régions d'outre-mer, à l'exception de celles relatives aux collèges et lycées (construction - entretien - recrutement et gestion des personnels techniciens et ouvriers de service), à la voirie classée route nationale, à la lutte contre les maladies vectorielles.

- **Les institutions**

Elles comprennent le conseil général, le président du conseil général, la commission permanente du conseil général, le conseil économique et social et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.

- ✓ Le conseil général est l'assemblée délibérante de la collectivité. Chaque canton de Mayotte (il y en a 19) élit un membre du conseil général, les conseillers généraux sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans.
- ✓ Le président est élu au scrutin majoritaire uninominal à trois tours, après chaque renouvellement triennal du conseil général.

- ✓ Comme dans une structure départementale, il y a une **commission permanente** et un **bureau**, et comme dans une structure régionale d'outre-mer, il y a un **conseil économique et social** et un **conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement**.

## D - Wallis-et-Futuna

Après une consultation de la population en décembre 1959, une loi du 29 juillet 1961 est venue en tirer les conséquences, et Wallis-et-Futuna a été érigé en territoire d'outre-mer. Suite à la révision constitutionnelle de 2003, Wallis-et-Futuna (211 km<sup>2</sup> - 15 000 habitants) relève maintenant de la catégorie des collectivités d'outre-mer. Son statut ne peut plus découler d'une loi ordinaire, mais d'une loi organique adoptée après avis de son assemblée délibérante. Il y a donc nécessité de doter Wallis-et-Futuna d'un nouveau statut, même si cela ne doit pas entraîner un bouleversement dans son organisation par rapport à l'existant qui se caractérise par la combinaison d'institutions territoriales et d'une organisation coutumière.

- **L'organisation coutumière**

La République reconnaît l'existence des trois royaumes coutumiers d'Uvéa, d'Alo et de Sigave. La monarchie n'a pas de caractère héréditaire et les trois familles royales élisent leur roi. La vie s'organise par villages qui n'ont pas la personnalité juridique, mais qui ont un chef à leur tête. La coutume règle la vie politique et sociale. Et comme prévu à l'article 75 de la Constitution, le plus grand nombre de citoyens n'a pas le statut civil de droit commun, mais conserve son statut personnel coutumier.

Il y a des interférences entre l'organisation coutumière et l'organisation territoriale car, comme il n'y a pas de communes, le territoire a été découpé en trois circonscriptions territoriales dont les limites recouvrent celles des territoires royaux, et elles ont été dotées de la personnalité morale. Chaque circonscription est pourvue d'un conseil de circonscription dont les membres sont élus dans les conditions prévues par la coutume et ce conseil est présidé par le roi. Le chef de la circonscription est l'administrateur supérieur ou son délégué.

Rois et administrateur supérieur se retrouvent dans les institutions territoriales.

- **Les institutions territoriales**

Le représentant de l'Etat est l'administrateur supérieur qui est à la fois président du conseil territorial et organe exécutif de l'assemblée territoriale.

- ✓ Le conseil territorial

Il est présidé par l'administrateur supérieur et est composé de six autres membres, dont trois sont membres de droit, les trois rois qui sont vice-présidents, et trois membres nommés par l'administrateur supérieur avec l'accord de l'assemblée territoriale. Son rôle est consultatif : assister le chef du territoire pour l'administration des affaires locales.

- ✓ L'assemblée territoriale



Elle est composée de vingt membres élus pour cinq ans, dans le cadre de cinq circonscriptions électorales, au suffrage universel direct au scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne. L'assemblée régleme notamment les matières suivantes : statut civil, coutumier et état civil, domaine du territoire, aménagement du régime des biens et droit foncier, commerce intérieur et artisanat, agriculture, forêt, environnement, élevage, pêche, chasse, tourisme, urbanisme, aide sociale.

## E - La Polynésie française

Ancien territoire d'outre-mer, la Polynésie a évolué régulièrement vers davantage d'autonomie à travers ses différents statuts : celui du 12 juillet 1977, qui mettait en place une autonomie administrative et financière, celui des lois du 6 septembre 1984, 12 juillet 1990 et 20 février 1995 qui développait l'autonomie interne, celui du 12 avril 1996 qui organisait une autonomie renforcée.

Un nouveau statut est adopté le 27 février 2004 qui fait entrer la Polynésie française (composée de 118 îles et atolls, d'une superficie de 3 814 km<sup>2</sup>, et d'une population de 256 000 habitants), dans la catégorie des collectivités d'outre-mer, soumises à l'article 74 de la Constitution. De ce fait, en vertu du principe de spécialité législative, la loi métropolitaine ne s'applique à la Polynésie que si elle comporte une mention expresse en ce sens.

Les compétences dévolues à l'Etat sont limitativement énumérées : nationalité, droit électoral, politique étrangère, défense, sécurité, ordre public, monnaie. C'est le haut commissaire de la République - qui représente l'Etat - qui a la charge des intérêts nationaux, de l'ordre public et du contrôle administratif.

Dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique de février 2004, il est précisé que « *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* ». Cette formulation de pays d'outre-mer amène le conseil constitutionnel à décider que « cette dénomination n'emporte aucun effet de droit ».

Pour ce qui est de l'autonomie, l'article 1 en son alinéa 4 est ainsi rédigé : « *La République garantit l'autonomie de la Polynésie française ; elle favorise l'évolution de cette autonomie de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population* ».

L'alinéa 3 du même article indique que « *la Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement* ». Pour ce faire, elle dispose de quatre institutions qui sont : le président, le gouvernement, l'assemblée et le conseil économique, social et culturel. Les autorités de la Polynésie sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat.

### • **Le président**

Le président de la Polynésie française est élu par l'assemblée, soit parmi ses membres, soit pris hors de son sein sur présentation de sa candidature par au moins un quart des représentants à l'assemblée ; c'est une élection à deux tours, à la majorité absolue des membres

composant l'assemblée, ce qui fait que, comme pour l'élection du président de la République, seuls peuvent se présenter au deuxième tour, les candidats qui le cas échéant, après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au 1<sup>er</sup> tour.

Le président représente la Polynésie française y compris sur le plan international. Il dirige l'action du gouvernement, il signe les actes délibérés en conseil des ministres. Il est chargé de l'exécution des « lois du pays » et des délibérations de l'assemblée, il exerce le pouvoir réglementaire pour l'application des actes du conseil des ministres, il dirige l'administration de la Polynésie française, il est l'ordonnateur du budget.

- **Le gouvernement**

Le président nomme un vice-président et les ministres. Ils se réunissent en Conseil des ministres. Le gouvernement est l'exécutif de la Polynésie française dont il conduit la politique, il dispose de l'administration, il est responsable devant l'assemblée qui peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure.

- **L'assemblée**

Elle est composée de 57 membres élus pour cinq ans, dans le cadre de six circonscriptions électorales, la répartition des sièges se fait à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés, après que la liste qui a recueilli la majorité des suffrages exprimés se soit vue attribuer un nombre de sièges égal au tiers du nombre de sièges à pourvoir.

L'assemblée peut adopter des « lois du pays » dans des domaines qui sont limitativement énumérés ; il s'agit essentiellement des droits civil, commercial, fiscal, social, environnemental, domanial, foncier et minier, de l'urbanisme, de la fonction publique et du droit régissant les relations entre la Polynésie et les communes présentes sur son territoire. Ces « lois du pays » n'ont pas valeur législative, mais réglementaire et sont soumises au contrôle du conseil d'Etat.

- **Le conseil économique, social et culturel**

Représentatif des forces vives de la Polynésie, le conseil a un rôle consultatif. Il donne son avis sur les projets de plan à caractère économique et social, et sur les « lois du pays » à caractère économique et social.

Bien qu'il ne soit pas cité comme institution dans le statut, le haut conseil de la Polynésie française mérite d'être évoqué. Le président et les membres de ce conseil, nommés par arrêté en conseil des ministres de la Polynésie française, sont désignés en considération de leurs compétences en matière juridique. Il a un rôle de conseil et d'études. Il est, entre autres, chargé de conseiller le président et le gouvernement dans la confection des « lois du pays ». Il peut donner son avis sur les projets de textes que lui soumettent les diverses institutions. Il peut être

consulté par le président sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Pour terminer, il faut citer l'existence des communes qui sont au nombre de 48. Un article de la loi organique dispose que « *les communes de la Polynésie française sont des collectivités territoriales de la République* ». Le système électoral est celui du droit commun. Si la loi organique a prévu que les autorités de la Polynésie sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, les communes n'ont que des compétences d'attribution : police municipale ; voirie communale ; cimetière ; transports communaux ; école de l'enseignement du premier degré ; distribution d'eau potable ; collecte et traitement des ordures ménagères, des déchets végétaux et des eaux usées. Des « lois du pays » peuvent transférer au bénéfice des communes avec les moyens nécessaires les compétences dans les domaines suivants : aides et interventions économiques, aide sociale, urbanisme, culture et patrimoine, production et distribution d'électricité.

### ***III - LES ELEMENTS D'OUTRE-MER HORS CATEGORIE***

Des diverses composantes de l'outre-mer, trois échappent à la classification alternative, soit département et région d'outre-mer, soit collectivité d'outre-mer.

Il s'agit d'une part, des Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.) et de l'île de Clipperton, et d'autre part, de la Nouvelle-Calédonie. La difficulté de les classer vient, pour les premières, du fait qu'il n'y a pas sur leurs territoires de population pérenne. Il manque donc un élément constitutif permettant la mise en place d'un conseil élu. Pour la Nouvelle-Calédonie, dont il est prévu à terme d'accéder à la pleine souveraineté, elle est actuellement dans une phase de son évolution qui est qualifiée de « souveraineté partagée », ce qui rentre difficilement dans le cadre d'une République dont « l'organisation est décentralisée ».

#### ***A – Les terres australes et antarctiques françaises et l'île de Clipperton***

Au départ le statut des T.A.A.F. résultait d'une loi du 6 août 1955 qui avait fait de celles-ci un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière. En 2003, lors de la révision de la Constitution, l'article 72-3 est venu préciser dans son dernier alinéa « *la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des T.A.A.F.* ». C'est ce qui vient d'être fait par la loi ordinaire du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer qui apporte un certain nombre de modifications aux T.A.A.F.

La loi, tout d'abord, donne une liste complète des éléments composant le territoire qui prend le nom de terres australes et antarctiques françaises, à savoir : l'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas de India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin ; ces cinq dernières îles connues sous le terme « les îles éparses » font donc partie maintenant des T.A.A.F. et sont régies par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le territoire des T.A.A.F.

La loi de 1955 qualifiait les T.A.A.F. de territoires d'outre-mer. Le législateur en 2007, les TOM n'étant plus - depuis la révision de la Constitution de 2003 - une catégorie juridique constitutionnelle, n'a pas trouvé d'appellation plus pertinente que celle de « territoire d'outre-mer, doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière ».

Le principe de spécialisation législative, en vertu duquel ne s'appliquent que les dispositions comportant une mention expresse en ce sens, s'applique dans le T.A.A.F.

Par dérogation à ce principe sont applicables de plein droit les lois et règlements portant sur une série de matières limitativement énumérées (10 rubriques) qui ont essentiellement trait aux pouvoirs régaliens de l'Etat, l'Etat étant représenté sur ce territoire. Le territoire est en effet placé sous l'autorité du représentant de l'Etat, « chef du territoire », qui prend le titre d'administrateur supérieur des T.A.A.F.

L'administrateur supérieur est assisté d'un conseil consultatif dont la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions seront fixés par décret. La loi de 1955 avait déjà créé un tel conseil qui était composé de sept membres, désignés pour cinq ans, par divers ministres.

Pour l'île de Clipperton, d'une superficie de 2 km<sup>2</sup> et inhabitée, la loi de 2007 indique qu'elle est placée « sous l'autorité directe du gouvernement », les lois et règlements s'appliquent de plein droit dans l'île. C'est le ministre chargé de l'Outre-Mer qui administre l'île et il y exerce l'ensemble des attributions dévolues aux autorités administratives.

## [B – La Nouvelle-Calédonie](#)

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, les populations d'outre-mer relèvent soit des départements et régions d'outre-mer, soit des collectivités d'outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, puisque l'avant-dernier alinéa de l'article 72-3 indique que « le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII ». Ce titre intitulé « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » composé de deux articles (76 et 77) a été adopté par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998. L'article 77 prévoit que « *les populations intéressées seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté* ». Comme l'indique un observateur avisé de la vie calédonienne, « *cette révision constitutionnelle visait à prendre en compte l'accord politique dit "de Nouméa" conclu le 5 mai 1998 entre le gouvernement de la République et les deux grandes formations politiques calédoniennes : le Rassemblement pour la Calédonie dans la République, favorable au maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, et le Front de libération nationale kanak et socialiste, indépendantiste. La mise en place d'un dispositif juridique aussi spécifique et dérogoire au droit commun s'explique ici par la volonté, certes de définir les contours d'un "avenir partagé" au sein de la République française pour une période de 15 à 20 ans, mais aussi de rendre à terme possible, dans un cadre souple et apaisé, la mise en œuvre du principe de « l'autodétermination de la population calédonienne ».*

La loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ne précise pas la catégorie juridique dont elle relèverait. Elle crée une

citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie superposée à la citoyenneté française et définit le statut civil coutumier et la propriété coutumière.

L'article 1<sup>er</sup>, après avoir énoncé les différentes îles composant la Nouvelle-Calédonie (18 575 km<sup>2</sup> et 233 000 habitants), indique que celle-ci comprend d'une part trois provinces : Province Nord, Province Sud et Province des îles Loyauté, elles-mêmes composées d'un certain nombre de communes : seize pour la première, treize pour la deuxième, trois pour la troisième, et le territoire d'une trente-troisième commune étant réparti entre les provinces Nord et Sud, et d'autre part huit aires coutumières.

Dans les articles 2 et 3 de la loi, une distinction est faite entre les institutions de la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie que sont les provinces et les communes, d'où une répartition des compétences relativement complexes.

- **Les institutions**

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social, et les conseils coutumiers.

- ✓ Le congrès

Il est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Il comprend cinquante-quatre membres, dont sept membres de l'assemblée de la Province des îles Loyauté, quinze de l'assemblée de la Province Nord, et trente-deux membres de l'assemblée de la Province Sud. Ils sont élus pour cinq ans. La circonscription pour l'élection des membres du congrès et des membres des assemblées de province est la province. Dans chacune des provinces, les élections ont lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. La détermination du corps électoral a nécessité l'adoption d'une loi constitutionnelle du 23 février 2007 venant compléter l'article 77. En effet, le conseil constitutionnel dans une décision du 15 mars 1999 avait décidé que le corps électoral qui était « restreint » du fait d'une condition de 10 ans de résidence, était un corps électoral « glissant », sa composition devant s'apprécier en fonction de la date des élections à venir et non limitée aux seuls citoyens domiciliés en Nouvelle-Calédonie avant le 13 décembre 1998. Pour revenir à ce qu'il considère comme l'esprit de l'accord de Nouméa, le constituant a complété l'article 77 ainsi : « *pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999 est le tableau dressé à l'occasion du service prévu au dit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer* ».

Désormais, ne peuvent participer à ces élections que les citoyens français qui remplissent la condition de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie à la date du 9 novembre 1988.

Le congrès élit chaque année un bureau et une commission permanente. Le bureau est composé d'un président, de vice-

présidents, de secrétaires et de questeurs. Le président est élu au scrutin majoritaire uninominal à trois tours, les autres membres du bureau à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. La commission permanente est élue chaque année à la représentation proportionnelle des groupes d'élus et est composée de sept à onze membres.

Le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, son adoption met fin aux fonctions du gouvernement.

Le congrès peut adopter des « lois du pays » dans des domaines énumérés à l'article 99 du statut : signes identitaires ; assiette et recouvrement des impôts directs et taxes ; principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et du droit de la Sécurité sociale ; accès au travail des étrangers ; statut coutumier ; règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt ; état et capacité des personnes, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; régime de la propriété. Les projets de loi du pays sont soumis pour avis au Conseil d'Etat. Après nouvelle délibération du congrès, la loi du pays peut être déférée au conseil constitutionnel. Les auteurs de cette saisine comme ceux qui peuvent demander une nouvelle délibération peuvent être : le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès.

#### ✓ Le gouvernement

Il est l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. Il est élu par le congrès et est responsable devant lui. Le nombre de ses membres est compris entre cinq et onze. Ils sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ; la liste des candidats, membres ou non du congrès sont présentés par des groupes d'élus.

✓ Le président du gouvernement représente la Nouvelle-Calédonie. Il peut négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies et la Nouvelle-Calédonie peut avec l'accord des autorités de la République devenir observateur ou membre d'organisations internationales.

#### ✓ Le sénat coutumier

Il est composé de seize membres désignés par chaque conseil coutumier à raison de deux représentants par aire coutumière. Leur premier mandat est d'une durée de six ans, les mandats suivants sont de cinq ans. Le sénat coutumier est représenté au conseil économique et social ; aux conseils d'administration d'un certain nombre d'établissements publics (office des postes et télécommunications, institut de formation des personnels administratifs, d'agence de développement rural et d'aménagement foncier, agence de développement de la culture kanak, centre de documentation pédagogique). Les projets et propositions de lois du pays relatifs à la coutume doivent lui être soumis avant délibération du congrès, qui garde le dernier mot. Il peut être consulté par le président du

gouvernement, le président du congrès ou par l'assemblée de province sur tout projet ou toute proposition de délibération, mais obligatoirement pour ceux intéressant l'identité kanake.

✓ Le conseil économique et social (CES)

Il comprend trente-neuf membres : vingt-huit représentant les organisations professionnelles, les syndicats et les associations ; deux désignés par le sénat coutumier en son sein ; neuf personnalités qualifiées désignées par le gouvernement après avis des présidents des assemblées de province. La durée de leur mandat est de cinq ans.

Le CES est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du congrès à caractère économique et social.

- **Les provinces et les communes**

Les provinces, comme les communes, s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. L'assemblée de la Province des îles Loyauté comprend quatorze membres, dont sept membres du congrès ; celle de la Province Nord, vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès ; celle de la Province Sud, quarante membres, dont trente-deux membres du congrès. Ils sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Chaque liste doit comprendre un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir à l'assemblée de province augmenté de dix. C'est une fois effectuée l'attribution des sièges de membres du congrès, d'après l'ordre de présentation de chaque liste, que les sièges des membres de l'assemblée de la province sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes, en commençant par le premier des candidats non proclamés élus membres du congrès.

Le code général des collectivités territoriales n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, les communes y sont régies par le « code des communes de la Nouvelle-Calédonie » créé par l'article 4 de la loi du 19 mars 1999. Le code a été publié par un décret du 29 juin 2001, et il vient d'être complété et modifié par une ordonnance du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales.

- **La répartition des compétences**

La répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes est relativement complexe.

Ce sont les provinces qui détiennent la compétence de principe, chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes.

Les compétences conservées par l'Etat concernent essentiellement les conditions d'exercice de la souveraineté et les libertés publiques au sens large : défense, ordre public, diplomatie, justice, monnaie, droit

électoral. Les services de l'Etat sont dirigés par le haut-commissaire de la République, il est représenté dans chaque province par un commissaire délégué de la République.

La Nouvelle-Calédonie est compétente dans pas moins de trente-deux matières énumérées à l'article 22 du statut, la liste devant s'allonger. Des transferts de compétences de l'Etat pouvant s'opérer **d'une part entre 2004 et 2009** : police et sécurité, en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales ; enseignement du second degré public et privé ; santé scolaire ; enseignement primaire privé ; droit civil, règles concernant l'état civil et le droit commercial ; sécurité civile ; **d'autre part à partir de 2009** en ce qui concerne : l'enseignement supérieur, la communication audiovisuelle, les règles relatives à l'administration et au contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics.

Cette répartition des compétences permet d'avoir un statut évolutif qui permettrait, si les Néo-Calédoniens le souhaitent, de déboucher sur une éventuelle indépendance puisque les accords de 1988 dits "de Matignon", dans leur préambule, indiquaient qu'après une période de souveraineté partagée les populations seraient consultées « *sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* ».

La diversité statutaire de l'outre-mer doit permettre de répondre aux évolutions vécues et souhaitées tant par l'Etat que par les populations d'outre-mer. La complexité des règles donne un droit que l'on pourrait qualifier de flexible, dans le sens technique du mot : dispositif réunissant deux pièces susceptibles de se déplacer l'une par rapport à l'autre.