

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Service des Commissions.

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages.
	—
Affaires culturelles	1607
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale.....	1609

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 4 juillet 1984. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a procédé à un échange de vues relatif au projet de loi n° 340 (1983-1984) considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés.

M. Adolphe Chauvin, rapporteur, a indiqué qu'il était retardé dans l'analyse technique des conséquences juridiques du texte par le fait que le ministre de l'Education nationale n'avait pas encore répondu au questionnaire qui lui avait été adressé le 9 juin 1984.

Après un large débat, la commission a arrêté les grandes lignes de son calendrier de travail, compte tenu de l'examen par le Sénat et par l'Assemblée Nationale, de la motion n° 461 (1983-1984) de MM. Charles Pasqua, Adolphe Chauvin, Philippe de Bourgoing, Jean-Pierre Cantegrit et plusieurs de leurs collègues, tendant à proposer au Président de la République de soumettre le projet de loi au référendum.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mercredi 4 juillet 1984. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — La commission a, tout d'abord, examiné le rapport de M. Pierre Ceccaldi-Pavard sur le projet de loi n° 342 (1983-1984), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Le rapporteur a tenu à rappeler l'évolution institutionnelle du territoire de la Nouvelle-Calédonie. Dotée depuis 1885 d'un conseil général élu par la seule population européenne, la Nouvelle-Calédonie est devenue dans l'immédiat après-guerre un territoire d'outre-mer dont le statut a été profondément marqué par la loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956. Le rapporteur a souligné que cette loi instituait le suffrage universel de l'ensemble des citoyens du territoire, confiait au Gouvernement le soin de prendre toutes mesures nécessaires tendant à élever le niveau de vie, prévoyait d'associer plus étroitement les populations de l'outre-mer à la gestion de leurs intérêts, autorisait le Gouvernement à élargir le pouvoir des assemblées territoriales et à créer un conseil de gouvernement.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a, ensuite, précisé que ce conseil institué par le décret n° 57-871 du 22 juillet 1957 était chargé de l'administration des intérêts du territoire et a constaté que son rôle avait été remis en cause par la loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963 transformant le conseil de gouvernement en un organe collégial chargé d'assister le chef du territoire.

Puis il a évoqué la loi n° 65-1154 du 30 décembre 1965 et les lois 69-4 et 69-6 du 3 janvier 1969 modifiant certaines des dispositions de la loi de 1963.

Le rapporteur a, alors, présenté les dispositions de l'actuel statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances lequel est fixé par la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976

modifiée par la loi n° 79-407 du 24 mai 1979. Il a rappelé que le Haut Commissaire de la République assume une double fonction : celle de représentant du Gouvernement et de chef des services de l'Etat et celle de chef du territoire. Il a précisé que les compétences de l'Etat sont, contrairement à ce qui était prévu initialement, définies limitativement par l'article 7 de la loi. Il a, en outre, fait observer que ces compétences ont été étendues en matière d'aides aux investissements économiques et sociaux et de participations au fonctionnement des services territoriaux par la loi du 24 mai 1979.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a, ensuite, abordé l'organisation des institutions territoriales. Il a, tout d'abord, rappelé que le conseil du Gouvernement, chargé de l'administration des intérêts du territoire dont les compétences sont limitativement énumérées à l'article 24 de la loi, est élu par l'Assemblée territoriale parmi ses membres ou hors de son sein au scrutin de listes majoritaires sans panachage, ni vote préférentiel. Le rapporteur a indiqué que les 36 membres composant l'Assemblée territoriale sont élus au scrutin proportionnel avec répartition des sièges à la plus forte moyenne. Il a précisé que les listes doivent, pour participer à la répartition des sièges, avoir atteint un seuil équivalant à 7,5 p. 100 du nombre des électeurs inscrits.

Il a relevé que les compétences de l'Assemblée territoriale ne sont pas limitativement énumérées et que l'Assemblée est appelée à régler l'ensemble des affaires du territoire. Il a également noté que la loi autorise l'Assemblée territoriale à mettre en cause la responsabilité du Conseil du Gouvernement par le vote d'une motion de censure adoptée à la majorité de ses membres. Le rapporteur a souligné que le contenu de ce statut a été modifié par l'adoption de la loi n° 82-127 du 4 février 1982 habilitant le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution à promouvoir par la voie d'ordonnances les réformes nécessitées par la situation de ce territoire. Il a évoqué l'objet de ces différentes ordonnances.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a, ensuite, présenté à ses collègues le contenu du projet déposé par le Gouvernement. Il a, tout d'abord, fait remarquer que ce projet est qualifié par ses auteurs d'évolutif et de spécifique. Le caractère évolutif du projet résulte des dispositions prévoyant l'organisation d'un scrutin d'autodétermination à l'issue d'un délai de cinq ans et de la possibilité de transfert de certaines des compétences de l'Etat au territoire à la demande de celui-ci.

Le rapporteur a relevé que le caractère spécifique du projet de loi résulte essentiellement de l'institutionnalisation de la coutume laquelle se traduit par :

— la création de six pays censés recouvrir des aires coutumières et tenir compte de leurs liens économiques, sociaux et culturels ;

— la création au sein de chacun d'entre eux d'un conseil de pays ;

— et enfin de l'apparition d'une seconde chambre dénommée assemblée des pays.

Il a également insisté sur le fait que la spécificité du projet transparait dans une référence explicite faite à la déclaration de Nainville-les-Roches, reconnaissant la légitimité du peuple kanak et son droit « inné et actif à l'indépendance ».

Le rapporteur a également signalé que certaines dispositions ont pour objet d'adapter à la Nouvelle-Calédonie les lois de décentralisation. A cet égard, il a notamment évoqué le transfert de l'exécutif à un président élu, la suppression des contrôles *a priori* de légalité sur les actes des autorités territoriales, la suppression de la tutelle financière. En conclusion, il a fait observer que le projet maintient cependant les compétences transférées à l'Etat en application des ordonnances de 1982.

Puis le rapporteur a, brièvement, présenté à ses collègues l'essentiel des dispositions de ce projet de loi de 132 articles ; celles-ci ont pour objet notamment :

— de préciser la composition, les règles de fonctionnement, les attributions des différentes autorités du territoire ;

— de définir la fonction et le rôle du Haut Commissaire ;

— de prévoir la nomination d'un comptable public, la création d'un tribunal administratif et d'étendre en Nouvelle-Calédonie les règles générales relatives à l'organisation et au recrutement de la fonction publique territoriale.

Il a, ensuite, énuméré les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi en insistant tout particulièrement sur la création à l'article premier d'un comité Etat-Territoire chargé de préparer les conditions dans lesquelles sera exercé le droit à l'autodétermination.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a indiqué que les nouvelles institutions mises en place comportaient d'importants risques de blocage et ne permettaient pas d'envisager l'avenir prochain du territoire de la Nouvelle-Calédonie avec une sérénité suffisante.

Le rapporteur a déploré, en effet, que le Gouvernement souhaite mettre en place six autorités administratives superposées : une administration d'Etat, un conseil de gouvernement, une assemblée territoriale, une assemblée de pays, des conseils de pays, sans omettre les 33 communes dont les compétences sont maintenues. Il a attiré l'attention de ses collègues sur les risques de paralysie et de surcoût financier que présente une telle organisation et a fait observer que le recours à tous les modes de désignation ou d'élection de ces différentes autorités risque de se traduire par une éventuelle contestation de la légitimité des uns par les autres. De même, il s'est interrogé sur les risques que comporte le fait de favoriser une certaine frange de la population.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a déclaré qu'il était inadmissible de faire une référence explicite à la déclaration de Nainville-les-Roches autorisant les représentants du peuple kanak à juger de la légitimité des autres ethnies dans le cadre de la préparation du scrutin d'autodétermination.

Le rapporteur a regretté que le projet envisage l'institutionnalisation de la coutume dans le cadre de circonscriptions plus ou moins contestées et ne recouvrant aucune réalité existante. Il a fait observer à ses collègues qu'une telle disposition ne peut qu'engendrer des tensions au sein du territoire.

Evoquant le vote défavorable de l'assemblée territoriale sur le projet de loi, le rapporteur a conclu au caractère délicat et essentiel du projet pour l'avenir du territoire et a fait valoir à ses collègues qu'il ne lui paraissait pas raisonnable d'examiner ce texte dans les conditions de rapidité imposées par le Gouvernement.

En réponse à M. Christian Bonnet qui souhaitait connaître la nature de la consultation de la population du territoire de Nouvelle-Calédonie, le président Jacques Larché a précisé qu'il s'agirait d'un scrutin portant sur l'autodétermination ce qui signifie l'exercice du choix et non le choix en tant que tel. Le président a, par ailleurs, indiqué que la référence explicite faite à la déclaration de Nainville-les-Roches permet de considérer que toutes les hypothèses y compris l'indépendance pouvaient être envisagées.

M. Louis Virapoullé est intervenu pour indiquer qu'il était d'accord avec cette interprétation.

M. François Collet a rappelé à ses collègues que ce projet de loi correspond à l'un des engagements de M. François Mitterrand lors de son élection à la Présidence de la République. Bien que

le projet de statut comporte nombre de dispositions inacceptables en l'état, il ne lui a pas paru souhaitable d'en différer l'examen. Le Gouvernement a en effet souhaité lier l'adoption du statut à celui de la loi électorale et il ne conviendrait pas que le Sénat contribue à proroger les pouvoirs d'une assemblée qui, au vu des résultats récents de plusieurs élections n'est plus représentative. En conséquence, il a évoqué la possibilité d'opposer la question préalable au projet de statut.

M. Paul Girod a alors soulevé le problème de l'éventuelle inconstitutionnalité du texte et plus particulièrement des dispositions prévoyant le recours à la consultation de la population. M. Jacques Larché lui a rappelé la décision du Conseil constitutionnel, du 24 mai 1979, reconnaissant la constitutionnalité d'une telle procédure appliquée aux Comores.

M. Dick Ukeiwé est intervenu pour préciser les circonstances politiques propres à la Nouvelle-Calédonie dans lesquelles ce projet a été déposé. Il a notamment évoqué la rupture qui s'est produite en 1982 au sein de la majorité élue en 1979. Il a insisté auprès de ses collègues sur le vœu ardent exprimé par de nombreux responsables de voir se tenir dans un bref délai des élections. Abordant le problème de l'institutionnalisation de la coutume, M. Dick Ukeiwé a transmis les réticences des autorités coutumières elles-mêmes à voir instituer, sans avoir été au préalable consultées, des aires géographiques censées recouvrir des réalités coutumières.

M. Jean-Marie Girault a confirmé l'attachement profond de la population de Nouvelle-Calédonie à la coutume dont la reconnaissance et l'affirmation sont compatibles avec l'appartenance à la République française, ainsi que le confirment les dispositions prévues à l'article 75 de la Constitution.

M. Charles Jolibois a évoqué la possibilité de disjoindre l'examen du projet de statut de celui relatif à la composition de l'Assemblée territoriale.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard lui a fait remarquer que le Gouvernement est hostile à cette solution et souhaite que les deux textes soient adoptés simultanément.

M. Roger Romani s'est élevé contre le fait que la déclaration de Nainville-les-Roches soit expressément visée par le présent projet et a souligné qu'il ne pouvait être question que le Parlement accepte qu'une ethnologie particulière puisse se voir reconnaître le droit de définir la participation de telle ou telle partie de la population au scrutin d'autodétermination.

M. Dick Ukeiwé est intervenu, de nouveau, pour souligner que le droit à l'autodétermination est celui de tous les Calédoniens et qu'il doit être exercé le moment venu fixé par la population calédonienne. Il a contesté l'existence d'un « peuple kanak », mais solennellement affirmé celle d'un peuple calédonien.

A l'issue de ce débat, la Commission des lois, après de nouvelles interventions de MM. Jacques Larché, Roger Romani, François Collet, Jean-Marie Girault et Charles Jolibois et celle du rapporteur a adopté une motion tendant à opposer la question préalable dont le texte est reproduit ci-dessous.

Motion tendant à opposer la question préalable.

Constatant que l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances issue du suffrage universel a donné sur le projet de loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, un avis négatif à l'unanimité de ses membres présents (32 sur 36 composant l'assemblée) prouvant ainsi que les dispositions du projet sont inadaptées ;

Considérant que le présent projet organise un statut provisoire et a pour objet de préparer l'avenir du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et plus particulièrement de mettre en place le comité Etat-territoire chargé de « préparer les conditions dans lesquelles sera exercé le droit à l'autodétermination ». Qu'il prévoit la consultation par voie de référendum des populations concernées à l'issue d'un délai de cinq ans ;

Considérant que ce projet fait expressément référence à une déclaration faite à Nainville-les-Roches, reproduite dans l'exposé des motifs, alors que cette déclaration reconnaissant la légitimité et « le droit inné et actif à l'indépendance du peuple kanak » autorise les seuls représentants de ce « peuple » à juger de la légitimité des autres ethnies en vue d'un scrutin à autodétermination ;

Considérant que dans un territoire peuplé de 150 000 habitants le projet de loi maintient une administration d'Etat, un conseil de gouvernement composé d'un président et de six à neuf ministres, une assemblée territoriale composée de 42 membres, et qu'il institue une assemblée de pays composée de 48 membres, et des conseils de pays. Que ces différents centres de décisions se superposent aux 33 communes dont les compé-

tences sont maintenues. Qu'il découle de cette organisation administrative très dense des risques de blocage des institutions et de dispersion trop grande des pouvoirs ;

Considérant que la création d'une assemblée des pays composée paritairement de représentants de la coutume et des communes a pour conséquence d'institutionnaliser la coutume et de la figer alors même qu'elle doit demeurer en permanente évolution et échapper à toute codification ;

Considérant que le découpage de la Nouvelle-Calédonie en six pays censés recouvrir des aires coutumières est artificiel ;

Considérant que ce texte ne peut être examiné sans faire référence à la loi électorale qui l'accompagne. Que celle-ci favorise tant par la répartition des sièges que par le choix du mode de scrutin la représentation d'une partie de la population et ne tient pas compte des réalités calédoniennes ;

Votre Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale vous demande d'opposer au projet de loi, en application de l'article 44, § 3, la question préalable.

Enfin, la commission a désigné ses candidats pour d'éventuelles commissions mixtes paritaires sur :

Le projet de loi n° 342 (1983-1984) portant statut du Territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances :

— candidats titulaires : MM. Jacques Larché, Pierre Ceccaldi-Pavard, Marc Bécam, Jean-Marie Girault, Dick Ukeiwé, Michel Darras, Jacques Eberhard ;

— candidats suppléants : MM. Germain Authié, François Collet, Etienne Dailly, Paul Girod, Charles Lederman, Roland du Luart, Marcel Rudloff.

Le projet de loi n° 343 (1983-1984) relatif à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances :

— candidats titulaires : MM. Jacques Larché, Marc Bécam, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean-Marie Girault, Dick Ukeiwé, Michel Darras, Jacques Eberhard ;

— candidats suppléants : MM. Germain Authié, François Collet, Etienne Dailly, Paul Girod, Charles Lederman, Roland du Luart, Marcel Rudloff.