

# SÉNAT

---

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE 1984-1985

---

Service des Commissions.

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                                                                                                     | Pages. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel,<br>Règlement et Administration générale.....                                                                                              | 823    |
| Commission mixte paritaire chargée de proposer un<br>texte sur les dispositions restant en discussion du<br>projet de loi relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-<br>Calédonie et dépendances ..... | 829    |

---

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

**Mercredi 23 janvier 1985.** — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* A l'issue d'un débat auquel ont participé MM. Jean Arthuis, Raymond Bouvier, François Collet, Etienne Dailly, Charles Lederman, Roger Romani, Dick Ukeiwé, la commission a désigné **M. Jacques Larché** comme rapporteur du projet de loi relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, sous réserve de son adoption par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, et sous réserve de sa transmission au Sénat par le Gouvernement.

**Jeudi 24 janvier 1985.** — *Présidence de M. Paul Girod, vice-président.* La commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Larché** sur le projet de loi n° 192 (1984-1985), adopté après déclaration d'urgence par l'Assemblée Nationale, relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Dans un exposé liminaire, M. Jacques Larché a souligné que le projet de loi ne tend pas à proprement parler à une prorogation de l'état d'urgence proclamé le 12 janvier par le haut-commissaire, mais à une institution législative de ce régime d'exception, le délai de douze jours expirant le 24 janvier. Il a estimé que la responsabilité de ce « vide juridique » incombe au Président de la République qui n'a pas jugé opportun de réunir en temps utile le Conseil des ministres destiné à adopter le projet de loi. Par ailleurs, la brièveté des délais impartis au Parlement ne lui permettait pas d'adopter une telle loi selon le calendrier défini par le Gouvernement.

Puis le rapporteur a rappelé les principales caractéristiques du régime juridique de l'état d'urgence, qui constitue une transposition et une aggravation de l'état de siège. La principale différence réside dans l'octroi de pouvoirs exceptionnels aux autorités civiles alors que l'état de siège tend à donner ce même type de pouvoirs aux autorités militaires. Il a rappelé que l'état d'urgence permet aux autorités administratives de réglementer la liberté d'aller et de venir, d'interdire de séjour toute personne cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics, d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle et des débits de boissons et d'interdire les réunions de nature à provoquer et entretenir le désordre. Au-delà de ces effets

qualifiés de « normaux », la loi du 3 avril 1955 prévoit un accroissement des pouvoirs de police des autorités administratives qui doit faire l'objet d'une disposition expresse incluse dans le texte instituant ou prorogeant l'état d'urgence.

En l'occurrence, une telle disposition peut conférer aux autorités administratives le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile, de jour et de nuit et les habiliter à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature.

S'agissant de l'application de l'état d'urgence dans un territoire d'outre-mer, M. Jacques Larché a estimé que l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984, qui a opéré une extension implicite à la Nouvelle-Calédonie des dispositions de la loi du 3 avril 1955, constitue le fondement légal de l'arrêté du haut-commissaire de la République, en date du 12 janvier 1985 proclamant l'état d'urgence.

Puis le rapporteur a fait valoir que la durée de prorogation de l'état d'urgence prévu par le projet de loi (six mois) ne peut qu'aggraver les conséquences négatives de ce régime d'exception et notamment la sévérité des atteintes aux libertés publiques et les entraves à la vie économique et sociale. Par ailleurs, M. Jacques Larché a fait remarquer que la coïncidence entre la fin de l'application de l'état d'urgence et la date retenue pour l'organisation du scrutin d'autodétermination conduit à s'interroger sur les motifs qui président à la prorogation de ce régime. En effet, une application stricte des pouvoirs reconnus au haut-commissaire se traduirait tant par l'institution d'un état de non-droit en Nouvelle-Calédonie que par une mise « entre parenthèse » de la campagne électorale qui doit précéder tout scrutin démocratique. Cette situation serait d'autant plus dommageable à l'expression de la démocratie que le calendrier proposé par le « Plan Pisani » semble être maintenu par le Gouvernement.

En outre, M. Jacques Larché s'est interrogé sur l'opportunité du recours à l'état d'urgence alors que le Gouvernement dispose des moyens juridiques humains et matériels nécessaires à l'indispensable rétablissement de l'ordre en Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, il a estimé qu'au-delà de la nécessité d'accorder au Gouvernement les moyens indispensables au maintien de l'ordre, le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, comporte des dispositions inacceptables.

Il a, alors, indiqué, sur ce point, que ce texte devrait être amélioré considérablement en fonction de quatre orientations principales :

- rétablir les libertés publiques dans le meilleur délai et favoriser la reprise de l'activité économique ;
- atténuer les effets de ce régime d'exception ;
- permettre au Gouvernement du territoire de contrôler effectivement l'application de l'état d'urgence ;
- exercer le maintien de l'ordre à l'encontre de ceux qui le menacent réellement.

Intervenant dans la *discussion générale*, M. Jean-Marie Girault a déclaré qu'à titre personnel il était hostile à l'état d'urgence, estimant que tant l'arsenal législatif que les effectifs des forces de l'ordre étaient suffisants pour permettre le rétablissement de la paix publique.

Pour sa part, M. Félix Ciccolini a souligné que la gravité de la situation en Nouvelle-Calédonie justifie les mesures exceptionnelles prises par le Gouvernement et que la préoccupation commune doit être le retour à l'ordre et à la paix entre les communautés. M. Raymond Bouvier s'est félicité de l'analyse objective et approfondie du rapporteur, tout en soulignant qu'il se ralliait à son point de vue sans illusion sur les chances de parvenir à un compromis acceptable.

M. Ceccaldi-Pavard a estimé qu'un état d'urgence maintenu pour une durée de plusieurs mois constituait un facteur de déstabilisation politique du territoire.

Pour sa part, M. François Collet s'est indigné de ce que le Gouvernement privilégie l'interlocuteur indépendantiste et n'utilise pas tous les moyens dont il dispose sur place pour maintenir l'ordre. Il a, par ailleurs, jugé scandaleux que celui-ci veuille se donner les moyens de l'arbitraire à l'approche d'échéances électorales capitales. Il a déclaré se rallier à la tentative de compromis proposée par le rapporteur.

M. Marc Bécam a indiqué, quant à lui, qu'il suivrait les propositions du rapporteur bien que son intention initiale était de rejeter le projet de loi.

En revanche, M. Charles Lederman a confirmé que le groupe communiste ne voterait pas ce texte, même amendé.

En réponse aux diverses préoccupations ainsi exprimées, M. Jacques Larché a souligné que, s'il fallait autoriser le Gouvernement à prendre les mesures exceptionnelles nécessaires au rétablissement de l'ordre, il importait néanmoins de restituer au Parlement son droit de contrôle.

Abordant ensuite l'examen des articles, la commission a adopté à l'article unique un amendement tendant, d'une part, à permettre d'apporter une solution de continuité indispensable entre l'état d'urgence décidé par voie réglementaire et l'état d'urgence décidé par voie législative et, d'autre part, à limiter à un mois le délai de prorogation de ce régime d'exception. Sur la proposition de son rapporteur, elle a également adopté au même article un amendement tendant à supprimer l'habilitation donnée au haut-commissaire d'ordonner des « perquisitions préventives ».

Puis la commission a adopté trois amendements tendant à l'insertion d'articles additionnels :

— après les observations de MM. Michel Charasse et François Collet, elle a adopté un premier amendement tendant à permettre au Gouvernement du territoire d'être informé de toutes les mesures prises en application de l'état d'urgence et d'imposer au haut-commissaire les adaptations aux mesures de maintien de l'ordre qui seraient rendues nécessaires pour maintenir l'activité économique.

— sur la proposition de M. François Collet, et après les observations de M. Roland du Luart, elle a adopté un deuxième amendement tendant à préciser que les dispositions du 3° de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relatives à l'autorisation de l'interdiction de séjour à l'encontre de toute personne cherchant à entraver l'action des pouvoirs publics, ne seraient pas applicables aux citoyens français.

— elle a enfin adopté, après les observations de MM. Charles Jolibois et François Collet, un troisième amendement tendant à procéder, par voie législative, à la dissolution du groupement de fait dénommé « gouvernement provisoire de la République de Kanaky ».

Après avoir adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié, la commission a procédé à l'examen des amendements n° 1 et 2 présentés respectivement par M. Max Lejeune et par le Gouvernement. Elle a considéré que le premier amendement était, en partie, satisfait par les amendements de la commission. Tout en soulignant, notamment par la voix de M. François Collet, les ambiguïtés rédactionnelles du texte de l'amendement du Gouvernement, la commission s'est déclarée d'accord avec l'objectif de rapidité d'entrée en vigueur de la loi. Elle a toutefois souhaité qu'avant de donner un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 2 par le Sénat, son rapporteur fasse préciser par le Gouvernement que la promulgation locale

par le haut-commissaire ne pourrait pas intervenir avant la promulgation et la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

La commission a enfin procédé à la désignation des candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire sur ce projet de loi. Ont été désignés comme titulaires :

**MM. Jacques Larché, François Collet, Pierre Ceccaldi-Pavard, Charles Jolibois, Dick Ukeiwé, Germain Authié, Charles Lederman** et comme suppléants : **MM. Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Roland du Luart.**

**Vendredi 25 janvier 1985.** — *Présidence de M. François Collet, secrétaire.* — La commission a procédé, sur le rapport de **M. Jacques Larché**, président, à l'examen en nouvelle lecture du projet de loi relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale.

Le rapporteur a, tout d'abord, rendu compte des travaux de la commission mixte paritaire. Il a précisé que, malgré une proposition de compromis présentée par M. Etienne Dailly et tendant à fixer au 2 avril 1985, date d'ouverture de la session ordinaire, l'expiration de l'état d'urgence, les députés de la majorité s'en étaient tenus au délai du 30 juin 1985 fixé par l'Assemblée Nationale en première lecture. Dans ces conditions, le rapporteur a indiqué que la commission mixte paritaire n'avait pu, alors, que constater son désaccord sur l'article premier et sur l'ensemble du projet de loi.

M. Jacques Larché a exposé, ensuite, que l'Assemblée Nationale, en nouvelle lecture, avait repris pour l'essentiel le texte initial du projet de loi, rétablissant la date du 30 juin 1985, ainsi que le droit de procéder à des perquisitions de jour et de nuit. Il a indiqué, également, que l'Assemblée Nationale avait supprimé les articles additionnels 2, 3 et 4, votés par le Sénat, contenant des mesures d'accompagnement jugées indispensables par la Haute Assemblée pour permettre une bonne application de l'état d'urgence.

Le rapporteur a, enfin, indiqué qu'à l'article 5 l'Assemblée Nationale avait supprimé la mention introduite au Sénat par un sous-amendement de M. Etienne Dailly, précisant que la loi devrait être publiée au *Journal officiel* de la République française avant que puisse intervenir la promulgation locale dans

le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Le rapporteur, constatant qu'aucune des propositions du Sénat n'avait été retenue par l'Assemblée Nationale, a proposé à la commission le rejet pur et simple en nouvelle lecture.

M. Henri Collette a déploré l'état d'esprit peu constructif dans lequel s'était déroulée la commission mixte paritaire, puis, après les interventions de MM. François Collet et Pierre Ceccaldi-Pavard, la commission a abordé l'examen des articles.

L'article premier (rétablissement de l'état d'urgence) a été supprimé. La suppression des articles 2, 3 et 4 a été maintenue. Puis l'article 5 (entrée en application de la présente loi) a été supprimé après les observations de MM. Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet et Etienne Dailly.

La commission a, enfin, repoussé l'ensemble du projet de loi à l'unanimité.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER  
UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUS-  
SION DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ÉTAT D'URGENCE  
EN NOUVELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES**

**Jeudi 24 janvier 1985.** — *Présidence de M. Jean-Pierre Michel, président.* La commission mixte paritaire a, d'abord, nommé son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jean-Pierre Michel, député, président ;**
- **M. François Collet, sénateur, vice-président ;**
- **M. Alain Richard, député, et M. Jacques Larché, sénateur, rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée Nationale et le Sénat.**

M. Jacques Larché a présenté les modifications apportées par le Sénat au projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale.

Il a, d'abord, souligné qu'à l'initiative du Gouvernement le Sénat avait modifié la rédaction initiale qui faisait état de la « prorogation » de l'état d'urgence, pour faire mention de son « rétablissement », puisque l'état d'urgence, proclamé par le haut-commissaire, a cessé de s'appliquer en Nouvelle-Calédonie avant le terme de la procédure législative.

Évoquant ensuite les modifications qui n'ont pas recueilli l'accord du Gouvernement, M. Jacques Larché a indiqué que le Sénat avait souhaité : réduire à un mois la durée d'application de l'état d'urgence ; limiter les pouvoirs du haut-commissaire en supprimant le droit qui lui est conféré d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ; associer le Président du Gouvernement du territoire à l'application de l'état d'urgence, en lui permettant d'être informé de toutes les mesures prises et de demander au haut-commissaire toutes les adaptations qui tiennent compte des nécessités de la vie économique et de l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ; permettre la libre circulation des citoyens français en excluant que ceux-ci puissent faire l'objet d'une interdiction de séjour sur le territoire ; obtenir, enfin, la dissolution du groupement de fait s'intitulant « gouvernement provisoire de la République de Kanaky ».

M. Jacques Larché a précisé, de plus, que le Sénat avait adopté un amendement du Gouvernement tendant à permettre une application rapide de la loi, en le modifiant cependant pour subordonner la promulgation de la loi en Nouvelle-Calédonie à sa publication au *Journal officiel* de la République française.

M. Alain Richard a, d'abord, constaté que le Sénat avait adopté le projet de loi relatif à l'état d'urgence, ce qui justifie la recherche d'une conciliation au sein de la commission mixte paritaire. Il a cependant observé qu'il serait difficile de parvenir à un accord, eu égard aux modifications profondes apportées par le Sénat au texte adopté par l'Assemblée Nationale, modifications qui ont pour effet de réduire les prérogatives conférées à l'autorité exécutive par l'application de l'état d'urgence et d'introduire une disposition, relative à la dissolution d'un groupelement de fait, qui n'a pas sa place dans un texte législatif.

M. Alain Richard a tenu à souligner que l'adoption du projet de loi par l'Assemblée Nationale répondait à la volonté de donner mandat au Gouvernement de rétablir l'ordre en Nouvelle-Calédonie, en respectant l'équilibre établi par la loi du 2 avril 1955 instituant l'état d'urgence, entre les garanties des libertés, d'une part, les prérogatives de l'exécutif, d'autre part.

Il a jugé que le délai proposé par le Sénat pour l'application de l'état d'urgence ne correspondait pas aux nécessités du rétablissement de l'ordre dans le territoire. Il a, d'autre part, souligné que la solution retenue par l'Assemblée Nationale (parce qu'elle fait coïncider l'application de l'état d'urgence avec la durée de la session ordinaire du Parlement) avait l'avantage de permettre au Gouvernement de déposer, à tout moment, un projet de loi qui mettrait fin à l'utilisation de cette procédure exceptionnelle si les circonstances le permettaient.

M. Jacques Larché a souligné que les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale avaient, en revanche, l'inconvénient de faire coïncider l'application de l'état d'urgence avec la période qui doit précéder le déroulement du référendum sur l'autodétermination. Par contre, le texte du Sénat présentait l'avantage de permettre le nécessaire contrôle parlementaire sur les décisions gouvernementales.

MM. Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet, Jean-Pierre Worms, Etienne Dailly, Jacques Toubon, Jacques Larché et Alain Richard ont formulé un certain nombre d'observations sur les articles premier (rétablissement de l'état d'urgence) et 5 (promulgation de la loi en métropole et en Nouvelle-Calédonie).

La proposition de M. Etienne Dailly, reprise par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, tendant à ce que la durée de l'application de la loi autorisant le Gouvernement à instituer l'état d'urgence dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie soit limitée au 2 avril, date du début de la session ordinaire, n'ayant pas reçu l'adhésion du rapporteur de l'Assemblée Nationale, M. Jean-Pierre Michel a constaté l'impossibilité dans laquelle se trouvait la commission mixte paritaire de parvenir à un accord sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.