

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 août 1985.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie SOUMISE A NOUVELLE DÉLIBÉRATION, en application de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, ADOPTÉE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 2662, 2714 et in-8° 797.
Commission mixte paritaire : 2931.
Nouvelle lecture : 2921, 2932 et in-8° 872.
3^e lecture : 2937, 2938 et in-8° 873.
Nouvelle délibération : 2939, 2940 et in-8° 874.

Sénat : 1^{re} lecture : 333, 463 et in-8° 174 (1984-1985).
Commission mixte paritaire : 471 (1984-1985).
Nouvelle lecture : 472, 473 et in-8° 178 (1984-1985).
Nouvelle délibération : 474 (1984-1985).

SOMMAIRE

	Page
I. — La décision du Conseil constitutionnel n° 85-196 D.C. du 8 août 1985	3
II. — Le détournement de procédure	6
III. — Observations sur le fond et propositions de la Commission	11
<i>Article premier</i> : Le « leurre » de « l'indépendance-association »	12
<i>Article additionnel après l'article 2</i> : Communes de Nouvelle-Calédonie	13
<i>Article 3</i> : Le découpage des régions	13
<i>Article 4</i> : L'attribution des sièges à chacune des régions	14
Tableau : Attribution des sièges à chacune des régions	19
<i>Article 6</i> : Durée du mandat des conseillers de région	19
<i>Article 7</i> : Mode de scrutin	20
<i>Article 8</i> : Extension et adaptation du titre premier du Livre premier du Code électoral	20
<i>Article 9</i> : Organisation des bureaux de vote	20
<i>Article 10</i> : Révision des listes électorales et vote des personnes réfugiées à Nouméa	21
<i>Article 11</i> : Règles spéciales applicables au vote	21
<i>Article 15</i> : Organisation de la propagande radiodiffusée et télévisée	22
<i>Article 19</i> : Institutions coutumières	22
<i>Articles 21 et 22</i> : Compétences des régions du Territoire	23
<i>Article 24</i> : Attributions du Congrès du Territoire	23
<i>Article 26</i> : Conseil exécutif	23
<i>Article 27</i> : Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures appartenant au domaine de la loi	24
<i>Article 28</i> : Date des élections aux conseils de région	27
<i>Article 29</i> : Expiration des pouvoirs du gouvernement du Territoire et de l'assemblée territoriale	27
<i>Article 31</i> : Abrogation des dispositions contraires à la présente loi	28
Tableau comparatif	29

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Président de la République demande au Parlement de procéder à une nouvelle délibération de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Votre commission des Lois entend :

— analyser la décision n° 85-196 D.C. du 8 août 1985 du Conseil constitutionnel ;

— dénoncer et stigmatiser le détournement de procédure utilisé pour cette nouvelle saisine du Parlement ;

— sous réserve de toutes les conséquences qui pourraient résulter de ce détournement de procédure, procéder néanmoins à l'examen de l'ensemble de la loi avec pour seule préoccupation de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel.



I. — LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 85-196 D.C. DU 8 AOUT 1985

Contrairement au communiqué diffusé par M. Edgard Pisani aussitôt connue la décision du Conseil constitutionnel et selon laquelle ce dernier aurait « déclaré conforme à la Constitution l'essentiel du projet de loi relatif à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie », la décision n° 85-196 D.C. en annulant l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi a précisément mis en cause plusieurs de ses dispositions essentielles :

A. — Le Conseil constitutionnel, certes, n'a pas annulé l'article premier, premier alinéa, qui annonçait une consultation des populations de Nouvelle-Calédonie sur « *l'indépendance en association avec la France* ». Mais s'il en est ainsi, c'est uniquement parce que ce texte « se borne à formuler une déclaration d'intention sans contenu normatif ». Dès lors qu'il ne s'agit que d'« un objectif que le législateur se fixe à lui-même en vue de dispositions législatives ultérieures, *il ne saurait, en l'état, être comme tel susceptible de censure constitutionnelle* ».

Il est donc permis de penser que si la disposition en cause n'était ni une déclaration d'intention sans contenu normatif, ni un objectif que le législateur se fixe à lui-même, l'attitude du Conseil eût été différente. Toute se passe comme si le Conseil avait voulu donner à entendre qu'il ne saurait le moment venu reconnaître cette indépendance-association comme conforme à la Constitution.

C'est en tout cas ce que l'on peut déduire du fait que le Conseil n'a, de surcroît, pas jugé bon de réfuter les arguments avancés à cet égard par les sénateurs.

B. — En censurant le deuxième alinéa de l'article 4 — n'en déplaise au ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie —, le Conseil constitutionnel a fait beaucoup plus qu'annuler la répartition des sièges entre les régions : il a supprimé l'essentiel du projet. Cette annulation a en effet des conséquences pratiques, politiques et juridiques :

— Même si, comme le lui permettent les dispositions de l'article 23 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le Président avait promulgué l'ensemble de la loi à l'exception du seul alinéa annulé, ladite loi n'aurait, en fait, pas pu être appliquée faute de pouvoir organiser les élections dans l'ignorance du nombre de personnes à élire.

— La répartition des sièges adoptée avait aussi une valeur symbolique. Elle était, en effet, la traduction la plus éclatante de la volonté du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie d'établir un nouvel équilibre du Territoire au détriment de Nouméa. C'est donc l'intention même d'obtenir, par le biais d'un découpage et d'une répartition des sièges volontairement inégalitaire, une représentation qui ne serait pas conforme à la volonté de la majorité qui a été condamnée.

— Les conséquences de cette annulation ne sauraient être tirées, sur le plan législatif, par une simple augmentation de la répartition des sièges attribués à la région de Nouméa. Ce qui est en cause, c'est un principe et les considérants du Conseil constitutionnel ne peuvent pas être plus clairs : dès lors qu'il n'a pas seulement un rôle d'administration mais également « une mission de représentation du Territoire et de ses habitants », le Congrès doit « être élu sur des bases essentiellement démographiques ». S'il peut être tenu compte cependant « d'autres impératifs d'intérêt général », ces considérations ne peuvent intervenir que « dans une mesure limitée ».

C'est donc à la définition d'une méthode de répartition des sièges que le Conseil constitutionnel invite le Parlement sans pour autant fournir lui-même une définition de cette limite dont il nous précise simplement qu'en l'occurrence, elle « a été manifestement dépassée ». Le Conseil fait ici appel à cette notion bien connue de

« l'erreur manifeste » chère au juge administratif (1) et qu'il avait lui-même employée, pour la première fois, dans sa décision n° 81-132 D.C. du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation.

En opérant, d'autre part, une distinction entre la simple administration des régions et ce qu'il appelle la **représentation** « *du Territoire et de ses habitants* », le Conseil constitutionnel fait d'ailleurs indirectement droit au troisième moyen soulevé par les sénateurs qui tenait « *à la non-conformité des dispositions de la loi au principe de libre administration des collectivités territoriales* ».

Dans leur recours, les sénateurs estimaient qu'il était également « *porté atteinte à la libre administration du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dans la mesure où la nouvelle assemblée délibérante destinée à l'administrer n'est pas issue d'une consultation destinée à l'élire mais de la réunion de personnes qui ont été élues pour administrer une autre collectivité territoriale : la région* ».

Si l'on peut admettre s'agissant de l'administration d'une collectivité nouvelle et « infra-territoriale » qu'une certaine inégalité puisse exister de région à région, il ne saurait y avoir de différence importante au sein d'une même région : la représentation proportionnelle répond, certes, à ce dernier souci, mais elle ne répond qu'à ce dernier souci seulement.

En revanche, le système proposé ne prend nullement en compte, et à aucun moment, la généralité des intérêts de la population de Nouvelle-Calédonie et dépendances qui, elle, ne peut s'exprimer qu'au niveau du territoire. Cet objectif d'une représentation équitable et exhaustive « *du Territoire et de ses habitants* » qui n'apparaissait effectivement dans la loi déferée au Conseil constitutionnel que comme une préoccupation seconde, le demeure dans la loi qui nous est transmise.

(1) Dans son traité de contentieux administratif qui fait autorité, le président Odent, parlant du contrôle de l'erreur manifeste par le juge administratif, écrivait que ce contrôle est « destiné à imposer aux autorités administratives un minimum de bon sens et de logique » et ajoutait : « il censure les erreurs grossières et les solutions déraisonnables ». (Contentieux administratif, cours de l'Institut d'études politiques de Paris, 1976-1981, p. 1996.)

II. — LE DÉTOURNEMENT DE PROCÉDURE (1)

En même temps qu'elles introduisaient une innovation fondamentale par l'intervention d'un véritable contrôle de constitutionnalité des lois, les institutions de la V^e République ont prévu des procédures particulières pour le cas où une disposition d'une loi votée serait déclarée par le Conseil constitutionnel non conforme à la Constitution. Ces procédures sont définies par les articles 22 et 23 de l'ordonnance susmentionnée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Ces articles ne sont que les conséquences de l'article 62, premier alinéa, de la Constitution qui est ainsi rédigé : « *une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application* ».

L'article 22 dispose :

« *Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée.* »

L'article 23, premier alinéa, dispose :

« *Dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture.* »

C'est bien dans ce dernier cas que nous nous trouvons du fait de la décision du Conseil constitutionnel.

Pour se conformer à cet article 23 de la loi organique, le Président de la République — dont il convient de souligner qu'il n'a pas droit à l'immobilisme — ne pouvait donc que :

— soit promulguer la loi, à l'exception du deuxième alinéa de l'article 4 déclaré non conforme à la Constitution, et faire déposer par le Premier ministre un nouveau projet de loi complétant la loi ainsi promulguée par un nouveau second alinéa de l'article 4 ;

— soit demander aux chambres une nouvelle lecture de la loi en vue d'y insérer par amendement un nouveau second alinéa de l'article 4 supprimé puisque déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

(1) Le détournement de procédure, selon le regretté président Odent, « résulte de ce qu'une autorité, pour parvenir à ses fins, utilise une procédure, c'est-à-dire une voie de droit, différente de celle qui aurait légalement permis à cette autorité d'atteindre le but qu'elle se proposait » (ouvrage précité, p. 129).

Mais l'application de cet article 23 ne comportait qu'« une nouvelle lecture » dans chaque chambre.

Il convient à cet égard de rappeler que ce mot de « lecture », en effet, n'apparaît dans la Constitution qu'à l'article 45 pour qualifier les diverses étapes de la procédure normale d'élaboration de la loi :

— les « deux lectures » ou, en cas d'urgence, « une seule lecture » du projet de loi avant une éventuelle réunion de la commission mixte paritaire ;

— la « nouvelle lecture » du projet de loi après réunion de la commission mixte paritaire.

L'article 23 ne permet donc ni la navette, ni de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, ni une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat après une commission mixte paritaire infructueuse, ni le droit de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, toutes facultés qui, selon les cas, sont du pouvoir soit du Premier ministre, soit du Gouvernement, mais en aucun cas du Président de la République.

La procédure de l'article 45, d'autre part, ne s'applique qu'à un projet ou à une proposition de loi.

L'application correcte de l'article 23 de l'ordonnance implique donc une seule lecture dans chaque assemblée. Si la décision du Conseil constitutionnel est suffisamment explicite, cette nouvelle lecture est réputée suffisante. S'il apparaît que la nouvelle lecture ne suffit pas pour que les assemblées aient voté un nouveau texte identique, la seule solution offerte au Président de la République est alors de demander au Premier ministre de déposer un nouveau projet de loi.

Or, le Président de la République a décidé de recourir à une toute autre procédure, celle prévue par l'article 10, deuxième alinéa, de la Constitution, qui lui reconnaît le droit de demander au Parlement une nouvelle délibération d'une loi que ce dernier a adoptée.

Observons d'abord que l'histoire institutionnelle de la V^e République ne fournit pour l'instant qu'un seul exemple de mise en œuvre de cet article 10, deuxième alinéa. Encore cet exemple ne peut-il constituer un précédent. Il montre simplement que l'actuel Président de la République n'exclut pas de faire application de cet article à des fins aussi imprévues qu'étrangées.

Le 13 juillet 1983, un décret du Président de la République, contresigné par le Premier ministre de l'époque, soumettait la loi sur l'Exposition universelle à une nouvelle délibération du Parlement. Cette demande fut enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet, et la loi fut renvoyée à la commission de la Production et des Echanges. Depuis cette date, malgré une question

écrite du président Pierre-Christian Taittinger, une question au Gouvernement et deux interventions solennelles du président Jacques Larché, ce texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour (1). Ainsi utilisé, cet article 10 aboutit à conférer au Président de la République une sorte de droit de veto à l'égard de celles des lois adoptées par le Parlement qui ne lui conviennent pas et devient une sorte de trappe, dans laquelle disparaissent à jamais des textes votés par la représentation nationale, bref, une machine à la tenir en échec.

Dans le cas qui nous occupe, le Président de la République utilise cette procédure de l'article 10 de la Constitution pour s'affranchir de la procédure de l'article 23 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui est pourtant la seule applicable puisque la seule expressément prévue pour ce cas particulier.

Il y a là un détournement de procédure dont le Premier ministre, du fait de son contreseing, n'hésite pas à prendre la responsabilité politique devant le Parlement (2).

Les deux procédures de l'article 10 de la Constitution et de l'article 23 de l'ordonnance, au-delà de ressemblances apparentes, obéissent en effet à des logiques et à des fondements profondément différents : alors que le droit présidentiel de demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi — détourné une première fois en 1983 avec le concours du Premier ministre précédent — constitue une survivance de l'histoire constitutionnelle destinée à offrir au chef de l'Etat un moyen d'obtenir la modification d'une loi qu'il estime inopportune en droit ou en fait, la procédure de la nouvelle lecture demandée aux chambres apparaît comme une innovation de la V^e République, permettant à l'autorité investie du devoir de promulgation de faire rectifier une disposition censurée afin de pouvoir promulguer l'ensemble de la loi.

Au niveau de la procédure, la distinction entre les termes de « nouvelle délibération » et de « nouvelle lecture » implique bien que la discussion devant le Parlement est régie par des règles différentes.

(1) *J.O. Questions Sénat* 23 février 1984 ; *J.O. Débats Sénat* 15 décembre 1983 ; 30 juin (p. 2051) et 8 août 1984 (pp. 2373 et 2374).

(2) « La signification du contreseing est double. Il a une valeur authentificative en ce sens qu'il certifie la signature du chef de l'Etat et constate la conformité de l'acte aux règles posées à son sujet. Il apparaît, ainsi, comme une pratique essentielle de bonne administration. D'autre part, au point de vue politique dans le régime parlementaire, il est le corollaire de l'irresponsabilité présidentielle : le Premier ministre et les ministres assurent la responsabilité politique de l'acte. Sous la V^e République, « la coexistence des signatures manifeste la fusion des volontés » et traduit l'unité du Gouvernement. »

F. Luchaire et G. Conac : *La Constitution de la République française*, pages 357 et 358. Les citations sont extraites du manuel « Institutions politiques et droit constitutionnel » de M. Prelot, éd. 1972, page 705.

Dans le cas de la nouvelle lecture prescrite par l'article 23 de la loi organique, la procédure doit se dérouler pendant le délai de promulgation, et nécessite l'accord entre les deux assemblées.

Dans le cas de l'application de l'article 10, alinéa 2, il s'agit au contraire de la procédure complète d'élaboration de la loi, celle de l'article 45 de la Constitution. En effet, on ne voit pas comment le Président de la République pourrait demander au Parlement de procéder à une nouvelle délibération d'une loi que ce dernier aurait déjà votée selon une procédure différente de celle qu'il avait observée lors de sa première délibération. La demande de deuxième délibération a pour effet de suspendre le délai de promulgation.

Il faut encore observer que le décret du 9 août 1985 soumettant la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie à une nouvelle délibération vise à la fois l'article 10, deuxième alinéa, de la Constitution et l'article 23, premier alinéa, de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susmentionnée. N'est-il pas singulier que ce décret se réfère à deux textes qui s'appliquent à des circonstances radicalement différentes et prescrivent des procédures antinomiques et inconciliables ? Cela ne dénote-t-il pas, pour le moins, l'hésitation du Président de la République quant au fondement juridique qu'il convenait de donner à sa demande de nouvel examen ?

Quoi qu'il en soit, la perplexité s'accroît lorsque l'on constate que le texte effectivement déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale et distribué ne fait plus, lui, référence qu'au seul article 10, deuxième alinéa, de la Constitution.

Et pour ceux qui douteraient encore du détournement de procédure auquel on a recours, il suffit de rappeler que l'utilisation de l'article 10 conduit à demander au Parlement « *une nouvelle délibération de la loi* », donc de la loi adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture, donc de la loi comprenant une disposition pourtant explicitement annulée par le Conseil constitutionnel.

L'utilisation de cette procédure de l'article 10 de la Constitution conduit donc le Président de la République à violer l'article 62, deuxième alinéa, de cette même Constitution, lequel précise : « *Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.* » Et voilà le Premier ministre qui, au lieu d'attirer l'attention du Président de la République sur son erreur, contresigne et s'associe de ce fait à cette violation de la Constitution !



Quelles peuvent donc bien être les raisons qui ont conduit le Président de la République à choisir cette procédure, de préférence à celle que les institutions de la V^e République ont explicitement prévue pour ce cas ?

Ce ne sont, à l'évidence, que des raisons de pure opportunité :

— éviter, après l'échec prévisible d'une nouvelle lecture par les chambres, la consultation du Conseil d'Etat et la réunion d'un Conseil des ministres pour l'adoption d'un nouveau projet de loi ;

— se dispenser de la consultation, sur ce nouveau projet de loi, de l'assemblée territoriale, qu'exige l'article 74, deuxième alinéa, de la Constitution ;

— réserver au Gouvernement la possibilité de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en application de l'article 45, quatrième alinéa, de la Constitution. La formule utilisée dans le document dit de « transmission » de la loi au Sénat en fournit la preuve : elle distingue soigneusement la notion de « délibération » de celle de « lecture ». En vertu de ce texte même, le Sénat est appelé à se prononcer « en première lecture » de la loi soumise à « nouvelle délibération » ;

— s'affranchir du délai de promulgation fixé par l'article 10, premier alinéa, de la Constitution.

Votre commission des Lois estime que tous ces éléments sont constitutifs d'un détournement de procédure caractérisé dont il conviendra, le moment venu, de tirer les conséquences.

Au vu de tels agissements, on est conduit à se poser deux questions d'importance :

A quoi servirait-il donc, et dans quelles circonstances pourrait-on donc user de la procédure de l'article 23 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel si le bien-fondé du choix de la procédure de l'article 10 de la Constitution était, dans le cas qui nous occupe, reconnu ?

A quoi servirait, question autrement plus grave, le Conseil constitutionnel ? La procédure choisie — et c'est bien là le point le plus choquant — aboutit, en effet, à méconnaître une décision du Conseil constitutionnel. Certes, le Président de la République aurait pu ne demander que la nouvelle délibération de l'article 4 mais imprimer la seule disposition déclarée non conforme à la Constitution aurait pris l'allure d'une véritable provocation. La nouvelle délibération a été demandée sur l'ensemble de la loi dans l'espoir que la violation de l'article 62 apparaîtrait moins évidente. On observera également que si la constitutionnalité d'une telle procédure était reconnue, elle pourrait avoir pour effet — le Conseil constitutionnel ne possédant pas le droit de se saisir lui-même — de permettre au Président de la République, avec l'accord des chambres, de ne tenir aucun compte d'une décision de la haute juridiction.

On objectera qu'il ne s'agit là que d'une hypothèse d'école mais cette réflexion montre jusqu'à quelle extrémité inacceptable pourrait conduire un tel vice de procédure. On aurait dès lors réussi à instituer une manière légale de violer la Constitution.

Face à une telle situation la logique eût voulu que votre commission des Lois proposât au Sénat d'adopter une motion d'irrecevabilité constitutionnelle de la loi.

Au terme d'une longue délibération cela ne lui a pas paru possible pour trois raisons :

1. parce qu'elle sait que deux recours devant le Conseil constitutionnel sur ce détournement de procédure sont d'ores et déjà signés, l'un par plus de 60 sénateurs et l'autre par plus de 60 députés et qu'il convient dès lors de ne pas préjuger la décision du juge constitutionnel même si on l'attend avec confiance ;

2. que l'article 10, deuxième alinéa, dispose que « *cette nouvelle délibération ne peut être refusée* » ;

3. que la refuser, c'eût été, compte tenu du point 1 ci-dessus, se faire justice soi-même, ce qui n'entre assurément pas dans les usages de votre Haute Assemblée.

Telles sont les raisons pour lesquelles, sous réserve de tout ce qui précède et dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel à intervenir, votre Commission vous propose néanmoins d'examiner l'ensemble du texte, article par article.

III. — OBSERVATIONS SUR LE FOND ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Le choix de la procédure de l'article 10, deuxième alinéa, de la Constitution a une conséquence : l'ensemble de la loi se trouve désormais soumis à nouveau à la délibération du Parlement. Il n'est pas question de reprendre l'ensemble des arguments avancés puisque cette nouvelle lecture constitue, en fait, une troisième lecture pour notre Assemblée (l'Assemblée nationale, pour sa part, en étant déjà à sa quatrième). En revanche, il est apparu souhaitable de reprendre l'ensemble des amendements précédemment adoptés — sauf, bien entendu, à l'article 4 — ceci afin que personne ne puisse interpréter ou se prévaloir d'une éventuelle différence entre le texte adopté par le Sénat en nouvelle lecture lors de la première délibération et le texte qui vous est proposé par votre commission des Lois lors de cette nouvelle délibération.

Les commentaires de ces amendements seront extrêmement brefs et se résumeront la plupart du temps en un renvoi aux rapports de première et de nouvelle lectures de la première délibération. Il ne sera

introduit de nouveaux développements que pour les dispositions les plus importantes : l'indépendance-association, le découpage des régions, la répartition des sièges, le vote des réfugiés, l'habilitation à recourir aux ordonnances, toutes dispositions que la décision du Conseil constitutionnel ou l'évolution des événements en Nouvelle-Calédonie éclaire d'un jour nouveau.

Quant à la modification proposée pour l'article 4, elle n'aura d'autre but que de tirer les conséquences de la décision d'annulation du Conseil constitutionnel et de s'inspirer, autant que faire se peut, des considérants qui l'ont motivée.

Article premier.

Le leurre de « l'indépendance-association ».

Lors de la première délibération, votre Commission n'avait pas hésité à qualifier de leurre la formule proposée initialement par M. Pisani dans sa déclaration du 7 janvier 1985 et reprise dans le premier alinéa de l'article premier.

Dans son rapport, elle écrivait : « *L'indépendance-association est donc bien un leurre. Elle suppose le préalable de l'indépendance. En revanche, elle ne garantit nullement l'association. Il est donc impossible de demander aux habitants de la Calédonie française de se prononcer pour quelque chose qui n'existe pas et de leur promettre que leurs droits seront sauvegardés et même pris en compte si l'indépendance venait à être proclamée.* » (1)

Ce qui pouvait, à ce moment-là, n'être considéré que comme une interprétation est une certitude depuis la décision du Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement serait bien inspiré de tirer toutes les conséquences de cette décision en reprenant le texte voté par le Sénat en première et nouvelle lecture qui a le mérite de proposer une option claire entre l'indépendance, d'une part, et le maintien dans la République d'autre part, cette deuxième branche de l'alternative étant parfaitement conciliable avec la définition d'un nouveau statut adapté.

Pourquoi, en effet, continuer à laisser croire à la population de la Nouvelle-Calédonie et dépendances que le choix de l'indépendance-association sera un choix possible alors que le Conseil constitutionnel déclare qu'il ne s'agit « *que d'une déclaration d'intention sans contenu normatif* » et « *d'un objectif que le législateur se fixe à lui-même en vue de dispositions législatives ultérieures* » ? Pourquoi s'obstiner ainsi ?

(1) Rapport n° 463 du 23 juillet 1985. Tome I, p. 82.

L'amendement que votre Commission vous propose constitue donc la reprise de la rédaction que le Sénat avait adoptée en première et en nouvelle lecture. Cet amendement, qui a également pour effet de reporter du 31 décembre 1987 au 31 décembre 1988 la date butoir pour l'organisation de la consultation appelle deux amendements de coordination aux articles 6, qui fixe le terme du mandat des membres des conseils de région, membres du Congrès du Territoire, et 7, qui définit les modalités de leur élection.

Le deuxième amendement à l'article premier est un amendement de forme.

Article additionnel après l'article 2 :

Communes de Nouvelle-Calédonie.

Après l'article 2, il vous est proposé de réintroduire un **article additionnel** rappelant l'organisation communale existant en Nouvelle-Calédonie.

Article 3.

Le découpage des régions.

En première et en nouvelle lecture, sur cette question comme sur les autres dispositions du projet de loi, le Sénat n'avait pas adopté une position systématique mais s'était au contraire efforcé de rechercher les voies d'un accord avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

S'il avait proposé une modification du découpage en ce qui concerne la région Sud et la région Centre, c'était en fonction de critères qui lui paraissaient objectifs : voies de communication, données coutumières et économiques, équilibre entre le milieu urbain et le milieu rural.

C'est ainsi qu'il avait voté en première lecture un amendement incluant dans la région de Nouméa, les communes de Yaté, de l'île des Pins, de Thio et de Bouloupari et qu'il s'était contenté, en nouvelle lecture, de reprendre l'amendement transactionnel que votre Rapporteur avait proposé en commission mixte paritaire et qui limitait la modification aux seules communes de Yaté et de l'île des Pins.

Votre Commission vous propose de revenir à cette dernière solution.

Article 4.

Attribution des sièges à chacune des régions.

Toujours dans l'esprit de faciliter un accord, votre Rapporteur avait proposé, dans un premier temps, de porter le nombre des conseillers de région élus dans la région Sud de 18 à 20, ce qui ne correspondait nullement à l'accroissement de population entraîné par le rattachement de quatre nouvelles communes. Mais, toujours inspiré par les mêmes préoccupations, il avait en nouvelle lecture proposé au Sénat d'adopter sans modification le tableau de répartition des sièges qui figure dans ce qui était alors l'article 3.

« *A l'examen du tableau ci-dessus* », écrivait-il dans son rapport de première lecture, « *on observera cependant que malgré cette rationalisation, il faut encore près de deux fois plus d'électeurs dans la région Sud pour obtenir un siège que dans l'une quelconque des trois autres régions. Le souci de « rééquilibrage » est à l'évidence poussé un peu loin. Dans le souci qui l'anime de permettre un travail commun le plus rapide possible entre tous les habitants du Territoire, votre Commission vous propose néanmoins d'accepter cette disproportion. Elle espère ne pas avoir à le regretter.* » (1)

Or, on se souvient que le Sénat n'obtint satisfaction sur aucun des autres points qui lui paraissaient essentiels pour l'évolution de la Nouvelle-Calédonie : suppression de la référence à l'indépendance-association, conditions particulières de vote de manière à assurer la liberté et la sincérité du scrutin, refus de recourir aux ordonnances, pour ne citer que les principaux : c'est donc sans modification aucune que le découpage régional fut voté par les seuls députés socialistes en dernière lecture. Ce sont donc eux, et eux seuls, que le Conseil constitutionnel a sanctionnés et, on l'a vu, d'une manière qui dépasse de très loin la simple annulation du tableau de répartition des effectifs des conseils de région.

De fait, l'annulation du deuxième alinéa de l'article 4 fait s'écrouler l'ensemble et ce qui le sous-tendait : l'idée même du caractère inéluctable de l'indépendance est remise en cause. S'il a admis que les conseillers de région pouvaient être élus à la fois pour administrer la région et pour administrer le Territoire, le Conseil constitutionnel a cependant introduit une idée importante, à savoir que le Congrès devait être « représentatif du Territoire et de ses habitants ».

Comme cela a déjà été noté, cette notion, de même que les « considérants » qui l'accompagnent, interdit de se contenter d'une

(1) Tome I, page 98.

simple modification ponctuelle du nombre de sièges attribués à la région de Nouméa. C'est un échec profond pour la politique d'inégalité voulue par le ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie.

Pour sa part, votre Commission n'a pas changé d'attitude depuis les lectures précédentes malgré le succès incontestable qu'ont recueilli les thèses du Sénat auprès de la haute juridiction.

L'amendement au deuxième alinéa de l'article 4 qui vous est proposé n'a d'autre objet que de respecter la lettre de la décision du Conseil constitutionnel et de s'inspirer, autant que faire se peut, de son esprit.

En effet, dès lors que cette décision est intervenue, elle s'impose à tous, et qu'elles qu'aient pu être les propositions précédentes, elles sont désormais nulles et non avenues. C'est dans son ensemble que la situation doit être reconsidérée avec pour seul souci de respecter les idées principales exprimées par le Conseil.

La haute juridiction a posé un principe, défini deux critères et spécifié que leur application comportait une limite à ne pas dépasser :

— pour être « *représentatif du Territoire et de ses habitants* », le Congrès doit être élu sur des bases essentiellement démographiques. Tel est le principe ;

— le premier critère est donc un critère démographique. Toutefois, « *il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région* » ;

— le deuxième critère tient dans la prise en compte « *d'autres impératifs tirés de l'intérêt général* ».

Les variations par rapport à la simple proportionnalité démographique et la prise en compte de l'intérêt général « *ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée* ». La haute juridiction n'a pas défini cette mesure limitée. Nous savons simplement que le Gouvernement, dans la répartition qu'il avait proposée et que l'Assemblée nationale avait adoptée, l'avait « *manifestement dépassée* ».

Ce même Gouvernement était donc invité à rechercher une nouvelle répartition des sièges qui ne soit pas nécessairement la traduction de la simple proportionnalité démographique sans pour autant qu'elle s'en éloigne dans une mesure telle qu'elle constitue une nouvelle erreur manifeste.

Le peu d'empressement apporté par le ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie devant l'Assemblée nationale et la brièveté de son propos lorsqu'il y a été contraint montre que cette recherche n'a guère été approfondie. Pourquoi l'aurait-elle d'ailleurs été puisque

M. Pisani n'a pas craint de se décerner un *satisfecit* malgré l'annulation par le Conseil constitutionnel de son projet : « *le Conseil constitutionnel a estimé que les principes sur lesquels nous nous étions fondés n'étaient pas contestables* » (1). Tout au plus a-t-il admis qu'il en avait fait « *une application excessive* ». Il a proposé, au nom du Gouvernement, un amendement, que l'Assemblée a adopté quasiment sans débat, augmentant de trois sièges l'effectif du conseil de la région Sud, sans apporter la moindre modification aux effectifs des autres conseils de région.

Il n'a fourni aucune explication rationnelle à ce choix, se contentant de préciser que cette augmentation avait pour effet de faire passer « *l'écart de représentativité de 2,13 à 1,82* » (1).

Le nombre d'habitants par siège varie ainsi désormais de 2.215 (îles Loyauté) à 4.052 (région Sud), en passant par 2.390 dans le Nord et 2.583 dans le Centre. Ces moyennes régionales demeurent très voisines de celles qui résulteraient « *de l'énoncé des nombres 9, 9, 18, 7 dans le tableau figurant à l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi* » déclaré non conforme à la Constitution. Ces moyennes étaient en effet les suivantes : îles Loyauté : 2.215 ; région Nord : 2.390 ; région Centre : 2.583 ; et région Sud : 4.728.

Cette nouvelle répartition est le résultat d'un tâtonnement qui doit plus à des considérations étrangères à la décision du Conseil constitutionnel qu'à la décision elle-même.

Le chiffre de 21 avait été, on s'en souvient, avancé par M. Jacques Lafleur, représentant de la Nouvelle-Calédonie et appartenant à l'opposition. Le Gouvernement a, semble-t-il, préféré ce qu'il croit être une habileté à la considération qu'exige une décision du Conseil constitutionnel. Quant au rapporteur de la commission des Lois, M. Massot, il a surtout insisté sur le fait qu'à ses yeux le Conseil n'avait « *donné aucun élément précis au législateur* » (2) — ce qui dénote qu'il avait décidé d'ignorer les considérants de sa décision —, se demandant même — ce qui est à proprement parler incroyable —, si le Conseil ne voulait pas ainsi « *s'ériger en juge de l'opportunité* » (2).

Votre Commission, quant à elle, au lieu de partir d'un résultat et de tenter de le justifier ensuite, s'est efforcée d'appliquer scrupuleusement et progressivement les différentes étapes de ce qu'elle croit être le raisonnement de la haute juridiction.

La Commission a d'abord appliqué le principe de base. Dans un premier temps, elle s'est bornée à rechercher les effets d'une représentation proportionnelle à la population.

(1) Deuxième séance du 12 août 1985. Compte rendu analytique de l'Assemblée nationale, page 28.

(2) Même compte rendu analytique, page 3.

Dès lors que l'on conserve le chiffre de sept membres pour le conseil de région des îles Loyauté — ce qui paraît un chiffre minimum pour administrer une région —, il en résulte un quotient de $15.510 : 7 = 2.215$ habitants. Compte tenu de ce quotient et du découpage proposé à l'article 3 par votre Commission, l'application de la simple proportionnalité donnerait dix sièges à la région Nord, neuf sièges à la région Centre et trente-neuf sièges à la région Sud, la région des îles Loyauté conservant, bien entendu, ses sept sièges.

La Commission s'est ensuite interrogée sur les considérations qui pouvaient conduire à nuancer cette proportionnalité et à rechercher « la mesure limitée » dans laquelle elle pouvait l'être pour répondre aux prescriptions du Conseil constitutionnel et appliquer ainsi plus complètement le critère démographique.

La considération principale tient évidemment à la nécessité de prendre en compte la densité de la population. A cet égard, il lui a paru raisonnable et de bon sens, pour reprendre les expressions précitées de M. Raymond Odent, de décider qu'en aucun cas la moyenne d'habitants par siège ne pourra, dans une région, excéder de plus de 50 % la moyenne d'habitants par siège existant dans la plus petite région, celle des îles Loyauté.

Cela revient à appliquer le quotient de la région des îles Loyauté, à savoir 2.215 habitants pour calculer le nombre des sièges des régions Nord et Centre, qui peuvent lui être assimilées et un quotient majoré de 50 %, soit 3.322 habitants pour le calcul du nombre de sièges de la région Sud, celle de Nouméa.

Il en résulterait pour chaque région le nombre de sièges suivant :

— région îles Loyauté	7
— région Nord	10
— région Centre	9
— région Sud	26

Or, il serait contraire à l'intérêt général qu'une région dispose à elle seule de plus de la moitié des sièges du Congrès — ou même exactement de la moitié de ces sièges — en raison des situations de blocage que cela pourrait entraîner.

D'où la nécessité, pour tenir compte du deuxième critère indiqué par le Conseil constitutionnel, celui des « impératifs d'intérêt général », de réduire de 26 à 25 le nombre des membres du conseil de la région Sud.

Votre Commission vous propose en conséquence par un amendement à l'alinéa 2 de l'article 4 de fixer comme suit le nombre des membres des conseils de région :

— région îles Loyauté	7
— région Nord	10
— région Centre	9
— région Sud	25

La justification du calcul de ces nombres de sièges figure, à la décimale près, dans le tableau ci-après.

Pour le cas où l'Assemblée nationale adopterait la méthode de calcul des nombres de sièges définie par votre Commission, sans pour autant accepter notre découpage régional, votre Commission a fait figurer dans ce même tableau, outre le nombre de sièges qui résulterait de l'application de la proportionnelle démographique, celui qui résulterait de l'application de sa méthode de calcul au découpage régional de l'Assemblée nationale, à savoir :

— région îles Loyauté	7
— région Nord	10
— région Centre	10
— région Sud	26

Le nombre de sièges, dont disposerait dans ce cas la région Sud, étant inférieure à la moitié du total des sièges, il n'y aurait pas lieu de la pénaliser du correctif tiré de l'impératif d'intérêt général que votre Commission a mis en œuvre pour son propre découpage.

TABLEAU : ATTRIBUTION DES SIÈGES A CHACUNE DES RÉGIONS

Régions	Population des régions	Application de la proportionnelle démographique	Loi votée par l'Assemblée nationale en nouvelle délibération	Application des quotients de la Commission (1)	
				Découpage régional de la loi votée par l'Assemblée nationale en nouvelle délibération	Découpage régional proposé par la Commission
Loyauté	15.510	7	7	7	7
Nord	21.512	10	9	9,71 = 10	9,71 = 10
Centre :					
— Loi	23.248	10	9	10,49 = 10	
— Commission	20.574	9			9,28 = 9
Sud :					
— Loi	85.098	38	21	25,61 = 26	
— Commission	87.772	39			26,42 = 26
Total	145.368	65	46	53	52

(1) Quotient de référence :

Iles Loyauté : $15.510 \div 7 = 2.215$

7

Quotients adoptés par la Commission :

Iles Loyauté : 2.215

Région Nord : 2.215

Région Centre : 2.215

Région Sud : $2.215 + 2.215 = 3.322$

2

Article 6.

Durée du mandat des conseillers de région.

L'amendement présenté par votre Commission reprend la disposition qu'elle vous avait proposée lors de la première délibération du projet de loi. En l'occurrence, il s'agit de reporter au 31 janvier 1989 la « date butoir » à laquelle doit prendre fin le mandat des membres des conseils de région.

Article 7.

Mode de scrutin.

Cet article a fait l'objet d'une longue analyse lors de la première délibération de la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. En l'occurrence, il convient de se reporter aux pages 100, 101 et 102 du rapport n° 463. L'amendement présenté par votre Commission tend à préciser qu'aucune élection partielle, destinée à combler une vacance dans un conseil de région, ne pourra intervenir après le 1^{er} juillet 1988. Ce report d'un an n'est que la conséquence de l'amendement présenté à l'article précédent.

Article 8.

**Extension et adaptation du titre premier du livre premier
du Code électoral.**

Cet article constitue le début d'une série d'articles qui regroupent des dispositions jugées indispensables par votre Commission pour assurer non seulement la liberté du scrutin mais également sa sincérité. Il précise que les dispositions du titre premier du livre premier du Code électoral sont applicables à l'élection du Conseil de région du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances mais sous réserve des adaptations apportées par les amendements qui vous sont proposés.

Article 9.

Organisation des bureaux de vote.

L'amendement présenté par votre Commission tend à préciser, d'une part, que le haut-commissaire peut, par arrêté, décider du maintien ou de la suppression des bureaux de vote et, d'autre part, que cet arrêté du haut-commissaire devra être notifié dans les dix jours suivant la publication du décret portant convocation des électeurs.

Article 10.

**Révision des listes électorales
et vote des personnes réfugiées à Nouméa.**

Le Sénat, dès le départ, avait considéré, notamment à la suite des témoignages apportés par les membres de la délégation de sa commission des Lois, qui s'est rendue sur place, qu'un dispositif électoral tout à fait spécifique devait être mis au point afin d'assurer la liberté et la sincérité du scrutin. Si, sur ce point, les analyses de votre Commission rejoignaient celles du président Raymond Forni à son retour de Nouméa, elles s'étaient longtemps heurtées à l'obstination du Gouvernement qui souhaitait limiter les dispositions dérogatoires au droit commun. Ce n'est qu'en nouvelle lecture que le Ministre avait accepté l'une des garanties proposées par le Sénat : la présidence de chaque bureau de vote par un magistrat de l'ordre judiciaire.

La suite des événements n'a fait que confirmer les craintes exprimées par le Sénat. Les événements de Thio, résultats, à tout le moins, d'incuries administratives accumulées, n'ont fait que grossir le flot de ces mêmes réfugiés dont le nombre s'est accru de plus d'une centaine.

Si les dispositions retenues ne sont pas contraires à la lettre de la Constitution, cela ne signifie pas que les garanties supplémentaires que le Sénat a vainement tenté d'introduire étaient superfétatoires. Il y a là une question d'opportunité que, selon le Conseil constitutionnel, seul le législateur est à même d'apprécier.

Fort de cette confirmation, votre Commission vous propose de **réintroduire** la mesure la plus évidemment nécessaire que le Sénat a déjà votée par deux fois, à savoir l'organisation de bureaux de vote spéciaux dans la ville de Nouméa.

Article 11.

Règles spéciales applicables au vote.

Votre Commission vous propose également de réintroduire les dispositions destinées à prévenir les pressions susceptibles de s'exercer sur les électeurs au moment du vote. La précaution essentielle incluse dans l'amendement qui vous est proposé réside dans la destruction immédiate des bulletins non utilisés par l'électeur. Le souci d'assurer la sincérité du scrutin se traduit également par la nécessité de prévoir des dispositions particulières pour le dépouillement du vote.

Votre Rapporteur a eu l'occasion d'analyser les différentes étapes de la procédure que l'amendement proposé reproduit intégralement (1).

Article 15.

Organisation de la propagande radiodiffusée et télévisée.

S'agissant de l'organisation de la propagande radiodiffusée et télévisée, l'article 15 prévoit que la *Haute Autorité de la communication audiovisuelle désigne un représentant* du Territoire pendant toute la durée de la campagne électorale.

Votre Commission, par l'amendement présenté, souhaite renforcer cette garantie en exigeant la présence effective *d'un membre* de la Haute Autorité et non d'un simple représentant de cette instance.

Article 19.

Institutions coutumières.

L'article 19 prévoit la création, dans chaque région, d'un conseil consultatif coutumier, chargé d'émettre un avis sur tous les textes ou questions soumis par les autorités régionales. Votre Rapporteur a consacré de longs développements à la coutume et à sa nécessaire reconnaissance au sein des institutions territoriales (2).

Comme lors du premier examen de la présente loi, votre Commission vous propose :

— d'instituer un conseil coutumier territorial chargé notamment d'émettre un avis sur tous les textes ou questions qui lui sont soumis par le haut-commissaire ;

— d'offrir à chaque conseil de région la faculté de créer un conseil consultatif coutumier régional dont les attributions, la composition, les modalités de désignation et les règles de fonctionnement sont définies par le conseil coutumier territorial.

(1) Tome I, pages 109 à 111.

(2) Tome I, annexe I, page 146.

Articles 21 et 22.

Compétences des régions du Territoire.

L'une des innovations de la loi soumise à notre examen réside dans la création de quatre régions disposant à la fois d'une compétence générale et d'attributions particulières qui ont été analysées dans le précédent rapport (1). L'amendement présenté à l'article 21 tend à préciser la vocation de la région qui apparaît comme essentiellement économique, sociale et culturelle.

Quant à l'amendement présenté à l'article 22, il a pour objet de préciser que les actions d'intérêt régional menées par chaque conseil régional s'exercent dans le respect de la compétence générale du congrès du Territoire.

L'un et l'autre sont identiques à ceux qui avaient été présentés par la Commission en nouvelle lecture lors de la précédente délibération.

Article 24.

Attributions du congrès du Territoire.

Votre Commission vous propose par un amendement, qui n'est rédactionnel qu'en apparence, d'établir une continuité entre les attributions de l'actuelle assemblée territoriale et celles du futur congrès du Territoire.

Article 26.

Le conseil exécutif.

La loi institue auprès du haut-commissaire, nouvel exécutif du Territoire, un conseil exécutif composé des présidents des conseils de région et présidé par le président du Congrès du Territoire (2).

Votre Commission vous propose d'accroître les compétences de ce conseil exécutif en prévoyant sa consultation par le haut-commissaire pour les mesures concernant le maintien de l'ordre.

(1) Tome I, pages 120 à 125.

(2) Idem, pages 127 et 128.

Article 27.

L'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures appartenant au domaine de la loi.

Cette habilitation avait suscité l'hostilité du Sénat après que votre Rapporteur ait tenté de distinguer, par souci de conciliation, entre les ordonnances indispensables à la mise en place des régions (dites du « premier train ») et les ordonnances destinées, pour l'essentiel, « à remédier aux inégalités économiques et sociales » dont la finalité était insuffisamment définie et qui risquaient de porter atteinte à des intérêts essentiels soit des habitants, soit du Territoire lui-même.

Ces réserves s'appuyaient sur des raisons juridiques mais aussi sur une information insuffisante du Parlement sur les intentions gouvernementales en la matière : le débat au Sénat et en Commission a seulement permis au Parlement d'apprendre que les projets d'ordonnances n'étaient pas prêts, que des experts devaient se réunir au mois d'août pour les rédiger, qu'ils devaient l'être définitivement en septembre pour que les ordonnances soient promulguées sans doute fin octobre.

Sur le plan juridique, le champ d'habilitation était insuffisamment défini, notamment si l'on se réfère à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière.

Saisi par plus de soixante députés d'un recours contre la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 11 janvier 1977 publiée au *Journal officiel* du 13 janvier 1977, a, dans ses considérants, précisé « *que s'il est spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* » et « *qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation, et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acceptation analogue au terme « programme » et à l'expression « déclaration de politique générale », d'une part ne ferait aucune place pour une éventuelle*

justification de recours aux dispositions de l'article 38, aux notions de circonstances imprévues ou de situation requérant des mesures d'urgence et, d'autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue audit article 38 au détriment du respect des prérogatives du Parlement ». Toute disposition d'habilitation législative dont la finalité ne serait pas précisée ou le serait selon une généralité excessive, ne serait donc pas conforme à la Constitution.

Or, si l'on peut admettre qu'à l'alinéa a) de l'article 27 de la loi, la mise en place et, en conséquence, l'attribution des moyens de fonctionnement aux conseils de région, de même que la fixation du régime de leurs sessions et de leurs règles de fonctionnement, apparaissent comme des finalités suffisamment précises, il n'en est nullement de même quand le texte de loi se borne à évoquer comme finalité des ordonnances la définition des compétences des conseils de région, le contrôle exercé au nom de l'Etat sur leurs délibérations et le régime budgétaire et financier des régions. La loi abandonne ainsi, sans la moindre précision, des domaines entiers à la discrétion du pouvoir normatif du Gouvernement. En fait, ce dernier pourra décider et prescrire à cet égard n'importe quoi.

En revanche, l'alinéa b) de l'article 27 prévoit d'adapter aux dispositions de la loi le statut du Territoire, « tel qu'il résulte de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 ». La finalité de cette seconde série d'ordonnances est donc indiquée par le Gouvernement d'une manière suffisamment précise : il s'agit seulement de supprimer les dispositions du statut « Lemoine » qui pourraient être en contradiction avec les dispositions de la présente loi.

Il n'en est nullement de même pour toutes les ordonnances qui font l'objet des alinéas c), d) et e) du même article 27, le Gouvernement ne fournissant pas la moindre précision concernant leur finalité.

L'alinéa c) de ce même article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures économiques, sociales et financières permettant la mise en œuvre du plan de réformes et de développement du Territoire mentionné au deuxième alinéa de l'article premier de la présente loi, ainsi que les modifications du régime fiscal du Territoire. On ne peut pas considérer que, pour justifier la demande d'autorisation de ces mesures, le Gouvernement a, ici, respecté l'obligation qui lui est faite de fournir une « indication précise de leur finalité ».

Cette finalité serait-elle la mise en œuvre du plan de réformes et de développement du Territoire mentionné au deuxième alinéa de l'article premier du projet ? Il conviendrait alors que ce deuxième alinéa de l'article premier, définissant le plan de réformes, fournisse

un catalogue d'objectifs suffisamment précis et détaillé pour que les résultats à attendre des mesures faisant l'« *objet de la demande d'habilitation* » apparaissent clairement. Tel n'est pas du tout le cas, le Gouvernement se bornant à évoquer un plan de réformes et de développement « *visant à remédier aux inégalités économiques et sociales* ».

Dès lors qu'il se définit par son seul objectif de « *justice économique et sociale* », ce plan s'apparente, à l'évidence, à ces programmes dont le Conseil constitutionnel a précisément déclaré « *qu'en raison de leur généralité, ils auraient pour résultat d'étendre sans limites définies le champ d'application de la procédure d'habilitation, au détriment du respect des prérogatives du Parlement* ».

La situation n'est pas différente quand la loi autorise le Gouvernement « à modifier le régime fiscal du Territoire » de Nouvelle-Calédonie. Dans quel sens le Gouvernement envisage-t-il de réformer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature existant sur le Territoire ? Pour quels objectifs ? Qu'attend-il de ces mesures ? Le texte est muet sur toutes ces questions.

Il en est incontestablement de même pour l'alinéa d) de l'article 27 de la loi qui évoque d'une façon très imprécise « *les mesures relatives à l'organisation administrative et à la fonction publique du Territoire* ». Il n'est, en effet, absolument pas indiqué pour quelles raisons, dans quelles mesures et dans quel sens le Gouvernement envisage de réformer l'organisation administrative du territoire de Nouvelle-Calédonie et le régime de sa fonction publique.

Là encore il s'agit, à l'évidence, d'un programme dépourvu d'objectifs précis qui, « *en raison de sa généralité aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation au détriment du respect des prérogatives du Parlement* ».

Quant à l'alinéa e) de l'article 27 de la loi, qui concerne les remèdes à apporter « *aux conséquences pour les personnes et pour les biens des événements survenus dans le Territoire depuis le 29 octobre 1984* », le moins que l'on puisse en dire est qu'aucune précision n'est apportée quant à leur nature, leur ampleur et leurs effets.

L'appréciation « *des conséquences pour les personnes et pour les biens des événements survenus dans le Territoire depuis le 29 octobre 1984* » est là encore manifestement laissée à la discrétion du Gouvernement.

Tout ce que l'on sait des ordonnances prises en vertu de ces alinéas c), d) et e), c'est donc qu'elles permettront au Gouvernement de décider et de prescrire, là encore, n'importe quoi.

Et ce n'est pas l'exposé des motifs qui nous renseigne davantage puisqu'il se borne à indiquer : « *L' article 17 du projet de loi (devenu l'article 27 dans le texte de la loi soumise à nouvelle délibération) prévoit l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et avant le 1^{er} novembre 1985 (devenu dans le texte final le 15 novembre 1985), les mesures nécessaires à la mise en place des nouvelles institutions et à la mise en œuvre du plan de réformes et de développement.* » Il ajoute seulement : « *C'est aussi par voie d'ordonnances qu'il est proposé de remédier à certaines conséquences notamment de rendre applicable dans le Territoire, moyennant d'éventuelles adaptations, l'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui fait supporter à l'Etat, au titre de la notion de risque social, certaines catégories de dommages causés par des actes de violence.* »

Le nouveau détournement de procédure constaté à l'occasion de cette nouvelle saisine du Parlement ne peut pas être de nature à inciter votre Commission à conseiller au Sénat de revenir sur ses positions antérieures. Voter un tel article en l'état suppose un contrat de confiance entre le Gouvernement et le Sénat dont les éléments sont encore moins réunis aujourd'hui que lors de la première délibération. Quant à l'argument de l'urgence il n'existe plus dès lors que les élections régionales sont d'ores et déjà retardées.

Article 28.

Date des élections aux conseils de région.

Cet article précise que les élections aux conseils de région auront lieu dans les soixante jours qui suivront la date de promulgation de la présente loi par le haut-commissaire.

Votre Commission estime que ce délai est insuffisant si le Gouvernement souhaite mettre en œuvre les nouvelles dispositions destinées à garantir le bon déroulement et la sincérité du scrutin. En conséquence, elle propose de porter ce délai à 90 jours comme le Sénat l'avait déjà voté.

Article 29.

L'expiration des pouvoirs du Gouvernement du Territoire et de l'assemblée territoriale.

A cet article, il vous est proposé de rétablir, comme le Sénat l'avait déjà voté, la règle républicaine selon laquelle les pouvoirs de l'assemblée territoriale et du Gouvernement du Territoire ne peuvent

expirer que lors de la première réunion de la nouvelle assemblée, en l'occurrence le Congrès et non, comme cela est prévu pour le gouvernement local, dès l'ouverture de la campagne électorale.

Article 31.

Abrogation des dispositions contraires au présent titre.

Cet article, analysé à la page 136, tome I, du précédent rapport de première lecture, opère une abrogation aveugle des dispositions contraires à la présente loi.

L'amendement présenté par votre Commission tend à rétablir le texte initial du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et notamment l'abrogation explicite de la référence à la déclaration de Nainville-les-Roches.

* *

Ce n'est que sous le bénéfice des amendements qu'elle vous propose et sous toutes les réserves qu'elle a exprimées quant au détournement de procédure intervenu dans la saisine du Parlement que votre Commission peut vous demander d'adopter la présente loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la loi soumis à nouvelle délibération du Parlement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie et dépendances seront appelées à se prononcer, au plus tard le 31 décembre 1987, sur l'accèsion du Territoire à l'indépendance en association avec la France.	Sans modification.	<i>La population du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sera appelée, au plus tard le 31 décembre 1988, à se prononcer lors d'un scrutin d'autodétermination sur le point de savoir si elle entend, soit demeurer au sein de la République française, soit accéder à l'indépendance.</i>
A cette fin, et jusqu'à l'intervention de la loi qui tirera les conséquences du scrutin, la Nouvelle-Calédonie sera administrée selon le régime transitoire défini par la présente loi, permettant l'expression de la diversité du Territoire, par l'institution de régions et la mise en œuvre d'un plan de réformes et de développement visant à remédier aux inégalités économiques et sociales.		Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi qui tirera les conséquences du scrutin d'autodétermination, le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sera administré selon le régime transitoire défini par la présente loi. Sans porter atteinte à l'unité du Territoire, ce régime devra, par l'institution de régions, permettre l'expression de sa diversité et, par la mise en œuvre d'un plan de réformes et de développement, remédier aux inégalités économiques et sociales.
Une loi ultérieure déterminera les conditions dans lesquelles interviendra le scrutin prévu au premier alinéa.		Alinéa sans modification.

Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement

Art. 2.

Les institutions et les pouvoirs publics dans le Territoire comprennent :

— les communes et les conseils municipaux ;

— les régions et les conseils de région, ainsi que les conseils coutumiers régionaux et les comités économiques et sociaux régionaux ;

— le Territoire et le congrès, ainsi que le conseil exécutif et le conseil coutumier territorial ;

— le haut-commissaire, représentant de l'Etat et exécutif du Territoire.

Art. 3.

Il est créé quatre régions, dont les délimitations sont les suivantes :

1° la région Nord recouvre le territoire des communes de Belep, Poum, Ouegoa, Pouebo, Koumac, Kaala-Gomen, Hienghene, Voh, Koné, Poindimié, Touho, Pouembout, Ponerihouen ;

2° la région Centre recouvre le territoire des communes de Poya, Houailou, Bourail, Canala, Moindou, Farino, Thio, Sarraméa, La Foa, Bouloupari, *Yaté et l'île des Pins* ;

3° la région Sud recouvre le territoire des communes de Dumbéa, Païta, Nouméa et Mont-Dore ;

4° la région des îles Loyauté recouvre le territoire des communes de Maré, Lifou et Ouvéa.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 2.

Sans modification.

Art. 3.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 2.

Conforme.

Art. 3.

Alinéa sans modification.

1° sans modification ;

2° la région Centre recouvre le territoire des communes de Poya, Houailou, Bourail, Canala, Moindou, Farino, Sarraméa, La Foa, Thio et Bouloupari ;

3° la région Sud recouvre le territoire des communes de *Yaté*, Païta, Dumbéa, Nouméa, Mont-Dore et *l'île des Pins* ;

4° sans modification.

Article additionnel après l'article 2.

Les communes et les conseils municipaux demeurent régis par la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et par la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Art. 4.

Dans le cadre de l'organisation particulière du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, les régions constituent des collectivités territoriales qui s'administrent librement, dans les conditions prévues par la loi, par des conseils dénommés « conseil de région » dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

Le nombre des membres de chaque conseil de région est déterminé par le tableau suivant :

Régions	Nombre de conseillers au conseil de région et au congrès du Territoire
Région Nord	9
Région Centre	9
Région Sud	18
Région des Iles Loyauté	7

Art. 5.

L'assemblée territoriale prend le nom de Congrès du territoire.

La réunion des quatre conseils de région forme le Congrès du territoire.

Pour l'application à la Nouvelle-Calédonie de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, les membres du Congrès du territoire sont substitués aux conseillers territoriaux.

Art. 6.

Le mandat des membres des conseils de région, membres du Congrès du territoire, prend fin à la date de promulgation de la loi qui tirera les conséquences du scrutin prévu à l'article premier de la présente loi et, au plus tard, le 31 janvier 1988.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 4.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Régions	Nombre de conseillers au conseil de région et au congrès du Territoire
Région Nord	9
Région Centre	9
Région Sud	21
Région des Iles Loyauté	7

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 4.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Régions	Nombre de conseillers au conseil de région
Région Nord	10
Région Centre	9
Région Sud	25
Région des Iles Loyauté	7

Art. 5.

Conforme.

Art. 6.

Le mandat...

... 31 janvier 1989.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Art. 7.

Dans chacune des régions, les élections ont lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

Les candidats doivent être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes de région. Nul ne peut être candidat dans plus d'une région ni sur plus d'une liste. Les députés et le sénateur sont éligibles dans toutes les régions du Territoire. Il en est de même pour les personnes qui ont été membres d'une assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de deux. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer la personne élue sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

Lorsque l'application de la règle précédente ne permet pas de combler une vacance survenue pour cause de décès, il est procédé dans les trois mois à une élection partielle au scrutin uninominal à un tour. Toutefois, aucune élection partielle ne pourra avoir lieu à compter du 1^{er} juillet 1987.

Art. 8.

Les dispositions du titre premier du livre premier du code électoral sont appli-

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 7.

Alinéa sans modification.

Lorsque...

... 1^{er} juillet 1988.

Art. 8.

Les...

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

cables à l'élection des conseils de région du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Pour l'application du code électoral à l'élection des membres des conseils de région de Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de lire :

1° « territoire » et « subdivision administrative territoriale » au lieu de « département » et « arrondissement » ;

2° « représentant de l'Etat » au lieu de « préfet » ;

3° « chef de subdivision administrative » au lieu de « sous-préfet » ;

4° « services du représentant de l'Etat » au lieu de « préfecture » ;

5° « services du chef de subdivision administrative » au lieu de « sous-préfecture » ;

6° « tribunal de première instance » au lieu de « tribunal d'instance » et de « tribunal de grande instance » ;

7° « membres des conseils de région » au lieu de « conseillers généraux ».

Art. 9.

I. — Lorsque les circonstances l'exigent, le haut-commissaire, après avis de la commission de contrôle instituée à l'article 14 de la présente loi, peut, par un arrêté, procéder au déplacement d'un ou plusieurs bureaux de vote.

II. — Chacun des bureaux de vote, où qu'il soit situé, sera présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation.

... Nouvelle-Calédonie et dépendances sous réserve des adaptations apportées à ce Code par les alinéas du présent article et par les articles 9 à 14.

Alinéa sans modification.

1° sans modification ;

2° sans modification ;

3° sans modification ;

4° sans modification ;

5° sans modification ;

6° sans modification ;

7° sans modification.

Art. 9.

Sans modification.

Art. 9.

I. — *Les électeurs se réunissent au chef-lieu de la commune. Toutefois, un arrêté du haut-commissaire peut décider du maintien ou de la suppression des bureaux de vote qui, en raison des circonstances locales, avaient été créés dans les tribus.*

L'arrêté du haut-commissaire reconduisant ou modifiant l'institution antérieure de ces bureaux devra être notifié au maire dans les dix jours suivant la publication du décret portant convocation des électeurs.

II. — Sans modification.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Art. 10.

Par dérogation aux dispositions des articles L. 16 et L. 30 du code électoral, les électeurs non inscrits sur la liste électorale arrêtée le 28 février 1985 peuvent, pour les élections aux conseils de région, être inscrits sur les listes électorales dans les conditions prévues aux articles L. 31 à L. 35 du code électoral.

Pour l'application à l'élection des conseils de région des dispositions de la section III du chapitre VI du titre premier du Livre premier du code électoral, les adjonctions et modifications suivantes sont apportées auxdites dispositions :

1° A l'article L. 71 du code électoral, est ajoutée à l'énumération des catégories d'électeurs que des obligations dûment constatées retiennent éloignés de la commune sur la liste de laquelle ils sont inscrits, la catégorie suivante :

« 24° Les électeurs qui ont quitté leur domicile habituel du fait des troubles de l'ordre public ayant motivé l'institution d'une commission d'évaluation par arrêté n° 98 du 8 février 1985 du haut-commissaire de la République dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; »

2° A l'article L. 73 du code électoral, le nombre « deux » est remplacé par le nombre « cinq ».

Les électeurs répondant aux conditions visées au 1° ci-dessus et qui ne s'estiment pas dans la possibilité de recourir aux dispositions du code électoral relatives au vote par procuration ont la faculté de faire une déclaration en ce sens devant une des autorités habilitées à délivrer une procuration électorale, au plus tard le huitième jour précédent celui du scrutin.

Cette déclaration est adressée par cette autorité au président de la commission de

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 10.

(Sans modification.)

Propositions de la Commission

Art. 10.

Alinéa sans modification.

Les électeurs des régions Nord, Centre et des îles Loyauté peuvent exercer leur droit de vote dans un centre de vote créé, à cet effet, dans la commune de Nouméa.

Le centre de vote est divisé en trois bureaux, chacun d'entre eux correspondant à l'une des régions et faisant l'objet d'une liste électorale distincte. Peuvent être inscrits sur ces listes électorales les électeurs qui en font la demande en déclarant ne pas pouvoir exercer leur droit de vote dans la commune dans laquelle ils sont régulièrement inscrits, ou, s'agissant de nouveaux électeurs, dans la commune dans laquelle ils auraient régulièrement exercé leur droit d'inscription.

Ils sont alors inscrits sur la liste électorale régionale mentionnée au troisième alinéa du présent article qui comprend leur commune de rattachement.

Le nom de l'électeur inscrit sur la liste régionale est automatiquement rayé sur la liste électorale qui, dans son bureau de vote d'origine, servira pour l'émargement le jour du scrutin.

Les demandes d'inscription sont recevables jusqu'au quinzième jour précédant celui du scrutin. Elles ne peuvent être effectuées avant le quinzième jour suivant la date de publication de la présente loi au journal officiel de la République française.

Les listes mentionnées au deuxième alinéa du présent article sont préparées et

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

contrôle des opérations électorales et de recensement des votes de la région dans laquelle est inscrit l'électeur déclarant.

Les instruments du vote, à savoir les bulletins de vote déposés par les listes, l'enveloppe électorale, l'enveloppe normalisée destinée à contenir la précédente et les pièces établissant l'identité de l'électeur ainsi qu'à recevoir les informations relatives au votant, sont adressés par le maire de la commune d'inscription sous le contrôle de la commission visée à l'alinéa précédent.

L'électeur adresse son vote sous pli recommandé au président de cette même commission.

Les dispositions de l'article L. 78 du code électoral sont applicables à ces différentes formalités.

Le jour du scrutin, le délégué de la commission auprès du bureau de vote procède à l'ouverture des enveloppes destinées à ce bureau de vote. Il insère lui-même les enveloppes électorales dans l'urne.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Art. 11.

Pour l'application de l'article L. 62 du code électoral, le délégué de la commission visée à l'article 14 s'assure qu'à l'entrée de la salle du scrutin, un exemplaire de chacun des bulletins de vote est mis à la disposition des électeurs.

Il s'assure également qu'à la sortie de l'isoloir, l'électeur jette les bulletins qu'il n'a pas utilisés dans un récipient déposé à cet effet.

Ce récipient est périodiquement vidé et son contenu détruit.

arrêtées par une commission administrative siégeant au centre de vote et composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation, d'un membre des juridictions administratives désigné par le vice-président du Conseil d'Etat et d'un membre de l'inspection générale de l'Administration désigné par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

A la clôture du scrutin, il est procédé conformément aux dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article 13 ci-après.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Art. 11.

Sans modification.

Art. 11.

Pour les élections aux conseils de région de Nouvelle-Calédonie, le premier alinéa de l'article L. 62 du code électoral est ainsi rédigé :

« A son entrée dans la salle de scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et l'usage établis ou après avoir fait la preuve de son droit de voter par production d'une décision du juge du tribunal d'instance ordonnant son inscription ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé sa radiation, reçoit, de

Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Il est interdit à tout électeur de quitter le bureau de vote en étant porteur d'un bulletin de vote.

la main du magistrat qui préside le bureau de vote, une enveloppe accompagnée d'un exemplaire de chacun des bulletins correspondant aux listes en présence et une seconde enveloppe de format plus grand et de couleur différente destinée à recueillir les bulletins non utilisés.

« Sans quitter la salle du scrutin, l'électeur se rend alors isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards. Il place son bulletin de vote dans la première enveloppe et tous les bulletins non utilisés dans la seconde enveloppe.

« Après avoir introduit lui-même dans l'urne la première enveloppe contenant son bulletin de vote, il remet la seconde enveloppe au président du bureau de vote qui, en sa présence, la dépose dans un incinérateur ou, à défaut, en assure par tous moyens la destruction totale et immédiate ainsi que celle des bulletins non utilisés qu'elle contient.

« Il est interdit à tout électeur de quitter le bureau en étant porteur d'un bulletin de vote. »

Art. 12.

Pour les élections aux conseils de région, le mot : « département », mentionné au paragraphe III de l'article L. 71 du code électoral, est remplacé par le mot : « région ». Pour l'application de l'article L. 66 dudit code, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement les bulletins blancs, les bulletins manuscrits, les bulletins qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe, dans des enveloppes non réglementaires ou dans des enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins imprimés sur un papier d'une couleur autre que celle qui est indiquée sur la déclaration de candidature, les bulletins portant des signes autres que l'emblème imprimé qui a pu être mentionné sur la même déclaration et les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers.

Art. 12.

Sans modification.

Art. 12.

Conforme.

Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Les dispositions des articles 6, 8, à l'exception de son huitième alinéa, et 9 de la loi n° 52-1310 du 10 décembre 1952 relative à la composition et à la formation du conseil général de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et l'article 7 de la loi n° 84-756 du 7 août 1984 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances restent applicables.

Art. 13.

Un arrêté du haut-commissaire, pris après avis de la Commission instituée à l'article 14, peut décider que le dépouillement s'effectuera dans un autre lieu que le bureau de vote.

Dans ce cas, à la clôture du scrutin, il est immédiatement procédé au scellé de l'urne qui est remise au délégué de la Commission avec la liste d'émargement, le procès-verbal et toutes autres pièces à l'établissement desquelles ont donné lieu les opérations de vote.

L'urne est transportée au lieu de dépouillement institué par l'arrêté du haut-commissaire, en présence des représentants des listes.

Le dépouillement des votes est effectué selon les modalités déterminées à l'article L. 65 du code électoral.

Art. 13.

Sans modification.

Art. 13.

A la clôture du scrutin, il est immédiatement procédé au scellé de l'urne, qui est remise au représentant dans la région du haut-commissaire ou à son délégué, avec la liste d'émargement, le procès-verbal et toutes autres pièces à l'établissement desquelles ont donné lieu les opérations de vote, pour être transportés dans l'un des quatre centres régionaux de vote déterminés par arrêté du haut-commissaire. Le transport de l'urne est effectué par la gendarmerie nationale, sur instructions et sous le contrôle du magistrat qui préside le bureau de vote. Ces opérations se font en présence d'un membre de la commission de contrôle des opérations de vote et de recensement des votes instituée à l'article 14 ci-après ou de son délégué.

Le dépouillement des votes émis dans tous les bureaux de vote de la région est effectué au centre régional de vote sous le contrôle de la commission de contrôle des opérations de vote et de recensement des votes instituée à l'article 14 ci-après et selon les modalités qu'elle détermine. Après dénombrement des suffrages pour chaque bureau de vote, il est procédé au mélange des bulletins en vue d'un seul et même dépouillement de tous les votes émis dans la région.

Le procès-verbal des opérations électorales et des pièces qui doivent y être annexées est ensuite remis à la commission de contrôle précitée.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Art. 14.

Pour l'élection aux conseils de région, il est institué dans chaque région une commission de contrôle des opérations électorales et de recensement des votes. Cette commission est chargée :

1° D'assister le représentant de l'Etat pour l'exercice des pouvoirs qu'il tient des articles L. 38 et L. 39 du code électoral en vue d'assurer la régularité des listes électorales. Elles saisit le représentant de l'Etat de toutes les anomalies qu'elle constate, aux fins d'application des articles susvisés.

2° De veiller à la régularité de la composition des bureaux de vote, ainsi qu'à celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs, ainsi qu'aux candidats et listes en présence, le libre exercice de leurs droits.

A cette fin, son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles.

Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant, soit après la proclamation des résultats du scrutin.

Les autorités qualifiées pour établir les procurations de vote, les maires et les présidents de bureaux de vote sont tenus de fournir à la commission, sur sa demande, tous les renseignements et de lui communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission.

3° De procéder au recensement général des votes ainsi qu'à la proclamation des résultats et des élus. La commission consigne ses observations dans un rapport joint au procès-verbal des opérations de vote et dont un exemplaire est adressé au haut-commissaire.

La commission comprend des magistrats de l'ordre judiciaire, des membres de la juridiction administrative et de l'inspection générale de l'administration. Elle peut s'adjoindre des délégués.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 14.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 14.

Conforme.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

A chaque bureau de vote est affecté un membre de la commission de contrôle ou un délégué.

Un mandataire de chaque liste peut assister aux travaux de la commission et demander l'adjonction au procès-verbal de ses observations.

La composition et le fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Les frais de leur fonctionnement sont à la charge de l'Etat. En particulier, et par dérogation aux dispositions en vigueur, l'Etat prend directement en charge les frais de transport, de déplacement et d'hébergement des présidents et des membres des commissions ainsi que de leurs délégués, dans l'exercice de leur mission.

Les dispositions de l'article L. 85-1 du code électoral ne sont pas applicables aux élections aux conseils de région.

Art. 15.

Afin d'être en mesure, dans le cadre de l'application de la présente loi, de veiller par ses recommandations au respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information, la Haute Autorité de la communication audiovisuelle désigne un représentant pour le territoire pendant toute la durée de la campagne électorale.

Elle fixe par ses décisions les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes pour les élections aux conseils de région.

Art. 16.

I. — Les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion sont applicables aux élections des conseils de région du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

II. — Pour l'application du dernier alinéa de l'article 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 précitée, il y a lieu

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Art. 15.

Sans modification.

Art. 16.

Sans modification.

Propositions de la Commission

—

Art. 15.

Afin...

... audiovisuelle *délegue un de ses membres pour la représenter dans le Territoire pendant...* ... électorale.

Alinéa sans modification.

Art. 16.

Conforme.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

de lire : « dans le territoire » au lieu
de : « en métropole ».

Art. 17.

Les élections aux conseils de région peuvent être contestées par tout candidat ou tout électeur du territoire ou de la région ou par le haut-commissaire devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Les recours doivent, dans les dix jours suivant la proclamation des résultats, être déposés au greffe du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

La constatation par le Conseil d'Etat de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. Le Conseil d'Etat proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

En cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales dans une région, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai de trois mois.

Art. 18.

Lors de sa première réunion, le conseil de région élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents.

Le président et chacun des vice-présidents sont élus au scrutin secret, à la majorité absolue des membres du conseil. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. A égalité de voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Le président du conseil de région prépare et exécute les délibérations du conseil de région. Il peut déléguer aux vice-présidents tout ou partie de ses attributions.

Art. 19.

Il est créé dans chaque région un conseil consultatif coutumier.

Art. 17.

Sans modification.

Art. 18.

Sans modification.

Art. 19.

Sans modification.

Art. 17.

Conforme.

Art. 18.

Conforme.

Art. 19.

Il est institué un conseil coutumier territorial chargé notamment d'émettre un

Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement

Les conseils consultatifs coutumiers sont chargés d'émettre un avis sur tous les textes ou questions qui leur sont soumis par les autorités régionales. L'ensemble de leurs membres constituent le conseil coutumier territorial, chargé d'émettre un avis sur tous les textes ou questions qui leur sont soumis par le haut-commissaire.

Art. 20.

Le conseil de région peut créer un comité économique et social régional.

Art. 21.

Le conseil de région règle par ses délibérations les affaires de la région.

Il vote le budget et approuve les comptes de la région.

Art. 22.

Sans préjudice des attributions qui peuvent leur être transférées par l'Etat, les autorités régionales exercent celles des compétences attribuées au territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances par l'article 4 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 20.

Sans modification.

Art. 21.

Sans modification.

Art. 22.

Sans modification.

Propositions de la Commission

avis sur tous les textes ou questions qui lui sont soumis par le haut-commissaire. La composition du conseil coutumier territorial est fixée par les responsables coutumiers, de manière à ce que les coutumes locales des quatre régions soient représentées.

Le conseil de région peut décider la création d'un conseil consultatif coutumier régional. Les attributions, la composition, les modalités de désignation et les règles de fonctionnement des conseils consultatifs coutumiers régionaux sont définis par le conseil coutumier territorial sur proposition de chaque conseil de région.

Un arrêté du haut-commissaire constate les désignations des membres du conseil coutumier territorial et des conseils consultatifs coutumiers régionaux.

Art. 20.

Conforme.

Art. 21.

Alinéa sans modification.

Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire et culturel de la région, pour contribuer à son aménagement et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des compétences du Territoire et des communes.

Art. 22.

Le Conseil de région vote le budget et approuve les comptes de la région. Il mène toute action d'intérêt régional. A cette fin et sous réserve de la compétence générale du Congrès définie à l'article 24 ci-après, il exerce les compétences attribuées au territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances par l'ar-

Texte de la loi soumis à nouvelle délibération du Parlement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>se rapportent à la promotion du développement économique, social et culturel de la région, notamment dans les domaines suivants :</p>		<p>ticle 4 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 dans les domaines suivants :</p>
<p>a) développement et aménagement régional ; b) enseignement primaire obligatoire, langues et cultures locales ; c) vie culturelle, jeunesse, sports et loisirs ; d) action sanitaire et sociale ; e) développement rural et mise en œuvre de la réforme foncière ; f) infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ; g) logement.</p>		<p>a) développement et aménagement du territoire de la région ; b) sans modification ; c) sans modification ; d) sans modification ; e) sans modification ; f) sans modification ; g) sans modification.</p>
<p>A cette fin, elles mènent toute action d'intérêt régional.</p>		<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>
<p>Après avis du conseil exécutif institué par l'article 26, le conseil de région peut conclure avec l'Etat soit des contrats de programme, soit des conventions</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Il peut, en outre, passer des conventions soit avec le Territoire, soit avec d'autres collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie et dépendances ou leurs groupements. L'entrée en vigueur de ces conventions est soumise à l'approbation du haut-commissaire, qui prend préalablement l'avis du conseil exécutif.</p>		<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>
<p>Lors de sa première réunion, le Congrès du territoire élit parmi ses membres un président et deux ou plusieurs vice-présidents.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Conforme.</p>
<p>Le président et chacun des vice-présidents sont élus au scrutin secret à la majorité absolue des membres du Congrès. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.</p>		
<p>Le président peut déléguer aux vice-présidents tout ou partie de ses attributions.</p>		

Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 24.

Sous réserve des dispositions de la présente loi, et notamment de ses articles 4, 22, 23, 25, 27 et 31, les dispositions de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 précitée relatives à l'Assemblée territoriale sont applicables au Congrès du territoire.

Art. 24.

Sans modification.

Art. 24.

Les dispositions de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 précitée relatives à l'Assemblée territoriale sont applicables au Congrès du territoire *en ce qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi.*

Art. 25.

Le haut-commissaire est l'exécutif du territoire.

Il prépare et exécute les délibérations du Congrès.

Les services du Territoire sont placés sous son autorité.

Art. 25.

Sans modification.

Art. 25.

Conforme.

Art. 26.

Il est institué auprès du haut-commissaire un conseil exécutif composé des présidents de conseils de région et présidé par le président du Congrès du territoire. Le conseil exécutif est consulté sur les projets de délibérations soumis au Congrès du territoire. Il est informé par le haut-commissaire des mesures prises pour l'exécution des délibérations du Congrès. Il est, en outre, consulté par le haut-commissaire sur les modalités de la consultation visée à l'article premier de la présente loi.

Art. 26.

Sans modification.

Art. 26.

Il est institué, auprès du haut-commissaire, un conseil exécutif composé des présidents de conseils de région *et du président du congrès du Territoire, ou du vice-président le représentant, qui en assure la présidence.* Le conseil exécutif...

... pour l'exécution des délibérations du congrès. *Il en est de même en matière d'ordre public.*

Art. 27.

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, avant le 15 novembre 1985 :

a) les mesures nécessaires à la mise en place et au fonctionnement des conseils de région, à la définition de leurs compétences, et notamment le régime des sessions, les règles de fonctionnement, le contrôle exercé au nom de l'Etat sur leurs délibérations, le régime budgétaire et financier des régions ;

Art. 27.

Sans modification.

Art. 27.

Supprimé.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

b) pour tenir compte des dispositions de la présente loi, les mesures ayant pour objet d'adapter le statut du Territoire, tel qu'il résulte de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 précitée ;

c) les mesures économiques, sociales, financières permettant la mise en œuvre du plan de réformes et de développement du territoire mentionné au deuxième alinéa de l'article premier de la présente loi, ainsi que les modifications du régime fiscal du Territoire ;

d) les mesures relatives à l'organisation administrative et à la fonction publique du Territoire ;

e) les mesures destinées à remédier aux conséquences pour les personnes et pour les biens des événements survenus dans le Territoire depuis le 29 octobre 1984.

Les projets d'ordonnances sont soumis pour avis à l'assemblée territoriale et, après son installation, au Congrès du territoire. Cet avis est émis dans un délai de quinze jours.

Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé au Parlement, au plus tard, le 1^{er} décembre 1985.

Art. 28.

Les élections aux conseils de région auront lieu dans les soixante jours qui suivront la date de promulgation de la présente loi par le haut-commissaire. La date des élections aux conseils de région sera fixée par le décret portant convocation des électeurs. Le décret devra être publié quatre semaines au moins avant la date des élections.

La campagne électorale est ouverte à partir du quinzième jour qui précède celui du scrutin.

Art. 29.

Il est mis fin aux fonctions des membres du gouvernement du Territoire à compter de la date de publication du décret visé à l'article précédent.

Le haut-commissaire assure l'expédition des affaires courantes du Territoire jusqu'à l'installation des nouvelles assemblées.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Art. 28.

Sans modification.

Art. 29.

Sans modification.

Propositions de la Commission

—

Art. 28.

Les...
... dans les quatre-vingt-dix jours...

... élections.

Alinéa sans modification.

Art. 29.

Les pouvoirs du gouvernement du Territoire et ceux de l'assemblée territoriale expirent à l'ouverture de la première séance du congrès.

Alinéa supprimé.

**Texte de la loi
soumis à nouvelle délibération
du Parlement**

Les pouvoirs de l'assemblée territoriale expirent lors de la première réunion du Congrès.

Art. 30.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

Art. 31.

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, et notamment les dispositions contraires de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 précitée.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 30.

Sans modification.

Art. 31.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Alinéa supprimé.

Art. 30.

Conforme.

Art. 31.

Sont...

..notamment
l'article premier de la loi n° 84-821 du
6 septembre 1984 précitée.