

N° 32.

23 juillet 1985.

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Service des Commissions.

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Affaires étrangères, défense et forces armées	1471
Affaires sociales	1473
Finances, Contrôle budgétaire et Comptes économiques de la Nation	1477
Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale	1481

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 17 juillet 1985. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — La commission a procédé à un échange de vues sur les articles 4 bis (nouveau) et 9 du projet de loi n° 458 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale (service national accompli dans la police).

Le président a exposé les termes de l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale tendant à permettre à des jeunes gens d'effectuer le service national dans la police nationale. Effectuée sur la base du volontariat, limitée à un maximum de 10 p. 100 des effectifs de police, cette nouvelle modalité du service national constituerait, selon le texte adopté par l'Assemblée Nationale, une forme du « service actif de défense » prévu aux articles L. 91 et L. 92 du Code du service national. Il est ainsi proposé d'insérer un article L. 91 bis au Code du service national.

A la suite d'un échange de vues au cours duquel sont intervenus, outre le président, MM. Michel d'Aillières, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Louis Longequeue, Max Lejeune, Jean Garcia, Emile Didier et Jean-Pierre Bayle, la commission a décidé de demander que le projet de loi n° 458 (1984-1985) lui soit renvoyé pour avis, afin qu'elle soit en mesure de donner au Sénat son opinion sur la modification proposée du Code du service national.

Elle a ensuite désigné M. Michel Caldaguès comme rapporteur pour avis.

La commission a d'abord estimé que le précédent des appelés effectuant leur service national comme gendarmes auxiliaires constituait une situation tout à fait différente dans son principe. MM. Michel Caldaguès, Guy Cabanel et Max Lejeune ont notamment souligné que les jeunes gens appelés dans la gendarmerie effectuaient un service militaire actif, et non une forme civile du service national.

La majorité des intervenants a cependant estimé que le principe du recours à des appelés pour effectuer leur service national dans la police ne devrait pas être écarté *a priori* et qu'il pouvait s'agir là d'une initiative susceptible de remédier — partiellement — aux besoins de la police en effectifs.

La commission a toutefois décidé, à la suite notamment des interventions du **président et de M. Guy Cabanel**, de demander instamment au Gouvernement de préciser les modalités d'application d'une initiative hâtive et, à ce jour, imprécise. Il doit être en particulier bien entendu que les frais éventuels inhérents à l'hébergement des appelés ne sauraient incomber aux communes ou à d'autres collectivités locales.

De même, les tâches qui seraient confiées à des appelés dans la police doivent être définies avec précision.

Plusieurs commissaires ont, d'autre part, souligné, à la suite de M. Michel Caldaguès, les conséquences potentielles de l'initiative proposée qui risque de s'avérer préjudiciable à la qualité du recrutement des armées en attirant vers un service accompli dans la police nationale des éléments de valeur.

La commission a enfin adopté *un amendement* au texte proposé pour l'article 4 bis tendant à faire figurer dès l'article L. 1 du Code du service national la possibilité d'accomplir le service national dans la police et à créer — en conséquence — un chapitre II bis et un article L. 94 bis relatif au « service dans la police nationale ».

Sous le bénéfice de ces observations et de l'adoption de cet amendement, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption de l'article 4 bis** du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, **ainsi modifié**.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 16 juillet 1985. — *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Delebarre, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** sur le projet de loi n° 459 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relatif aux congés de conversion.

Le ministre, après avoir souligné que l'économie française connaissait 412 000 licenciements économiques par an et estimé que le projet de loi pourrait s'appliquer à 25 000 bénéficiaires en 1985 et à 70 000 en 1986, a exposé les cinq caractéristiques du projet de loi :

- 1° Le volontariat des entreprises et des salariés ;
- 2° Un complément à la procédure de licenciement économique ;
- 3° Un dispositif qui laisse toute sa place à la négociation collective ;
- 4° La mise en place d'un statut professionnel de licencié économique ;
- 5° Un financement assuré à 50 p. 100 maximum par l'Etat, et le reste par l'entreprise.

Le ministre a, ensuite, exposé brièvement le dispositif du projet de loi et répondu au questionnaire que lui avait transmis le rapporteur.

Il a précisé les situations dans lesquelles s'appliqueraient les congés de conversion et les formes dans lesquelles ils devraient être proposés et acceptés ou non par les salariés.

Il a indiqué que l'allocation de formation serait égale à 65 p. 100 du salaire brut de référence et ne devrait pas être inférieure à 85 p. 100 du S. M. I. C.

Il a précisé que les crédits destinés à financer la mesure s'élèveraient à 250 millions de francs pour 1985 et 1,4 milliard de francs pour 1986.

Il a énuméré les diverses actions destinées à favoriser le reclassement des salariés.

Il a apporté des précisions sur le contenu de la convention de conversion.

Il a indiqué que les congés de conversion auraient une durée minimale de quatre mois et maximale de dix mois.

Il a dit que les personnes en congé de conversion ne seraient pas comptabilisées parmi les chômeurs mais qu'elles seraient prises en compte dans l'effectif de l'entreprise pour le calcul des seuils sociaux.

Il a précisé que les cotisations assises sur les salaires ne s'appliqueraient pas à l'allocation de conversion et que la déductibilité pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés allait de soi.

Il a énuméré les mesures réglementaires qui seraient prises pour compléter la loi.

Il a, enfin, indiqué au **rapporteur, Jean Madelain**, que le licenciement économique des salariés serait de droit à l'issue du congé de conversion et lui a précisé les modalités selon lesquelles serait accordée l'autorisation administrative de licenciement.

Il s'est, par ailleurs, engagé à présenter de façon plus régulière au Parlement son rapport annuel sur le Fonds national de l'emploi (F.N.E.).

Il a, également, apporté des précisions en matière de protection des bénéficiaires d'un congé de conversion en cas d'accident du travail, à **M. André Rabineau**.

Il a développé le mécanisme du financement des congés de conversion, en 1985, à la demande du président Fourcade.

Il a indiqué à **M. Hector Viron** les perspectives de reclassement des salariés en fin de congé de conversion et confirmé à **M. Arthur Moulin** la possibilité d'amender le texte par voie d'accords collectifs.

Enfin, au **président Jean-Pierre Fourcade** qui exprimait sa réserve sur le dépôt trop hâtif d'un texte risquant de bloquer les négociations des partenaires sociaux et qui lui demandait quand serait définie l'enveloppe budgétaire nécessaire pour financer le texte en 1986, le ministre a répondu que le projet de loi avait pour but de relancer la négociation collective et qu'il attendait les « lettres-plafond » du ministre de l'économie, des finances et du budget pour pouvoir déterminer les crédits 1986.

Après une brève suspension de séance, **M. Jean Madelain**, confirmé dans ses fonctions de **rapporteur**, a rendu compte à ses collègues des **auditions des partenaires sociaux** auxquelles il avait procédé avec le président de la commission, le vendredi 12 juillet 1985.

Il a successivement exposé les points de vue des deux organisations patronales, le C.N.P.F. et la C.G.P.M.E., ainsi que ceux des cinq organisations syndicales de salariés, la C.F.T.C., la C.G.T., la C.G.C., la C.F.D.T. et la C.G.T.-F.O.

Il a, ensuite, indiqué que les inquiétudes des partenaires sociaux s'étaient cristallisées sur :

- les risques de pressions administratives et financières de l'Etat sur les entreprises ;
- l'absence de mesures de financement du texte ;
- le contenu des actions de reclassement dont bénéficieraient les salariés ;
- et le souci de relancer la négociation collective.

Sur la base de ces arguments, le **rapporteur a proposé** à ses collègues de **demandeur au Gouvernement le report** de l'examen du projet de loi à la **prochaine session ordinaire** afin de pouvoir procéder à une étude approfondie du texte.

Après que **MM. André Rabineau, Arthur Moulin et Hector Viron** eurent exprimé leur accord sur les termes de cette déclaration et que **MM. Pierre Bastié et Gérard Roujas** eurent indiqué leur désapprobation, la commission a **adopté la proposition du rapporteur par vingt-deux voix contre deux**.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 16 juillet 1985. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a d'abord désigné **M. Joseph Raybaud** comme rapporteur pour avis du projet de loi n° 458 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, et relatif à la modernisation de la police nationale.

Elle a ensuite procédé à l'examen de ce projet de loi sur le rapport de **M. Joseph Raybaud**, rapporteur pour avis.

Rappelant l'intérêt que la Commission des finances et tout particulièrement son président, **M. Edouard Bonnefous**, avait constamment porté à la sécurité des Français et à l'amélioration des conditions de travail de la police nationale, **M. Joseph Raybaud** a indiqué que le principe d'une programmation, à cet égard, ne pouvait que susciter l'adhésion mais qu'on pouvait s'interroger sur la sincérité des réponses rassurantes faites, dans les années récentes, sur ce sujet, par le Gouvernement, aux questions de la commission.

Après avoir analysé les dix articles du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, le rapporteur pour avis a défini les caractéristiques principales de ce texte : ambition des objectifs mais caractère aléatoire de toute programmation pluri-annuelle face à l'évolution économique ; fidélité aux objectifs du 9^e Plan sous réserve de quelques inflexions quant à la période de programmation et aux priorités définies ; enfin, contenu budgétaire significatif mais reposant sur un financement incertain, à savoir, pour partie, l'augmentation du tarif des amendes.

Sur cette base, **M. Joseph Raybaud** a émis cinq observations :

— le projet de loi constitue un effort de réflexion, de concertation et de volonté budgétaire ;

— il présente un caractère aléatoire compte tenu de l'évolution économique ;

— il est dépourvu de tout engagement sur une programmation des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital ;

— il est souhaitable que l'effort d'équipement s'opère en privilégiant, dans tous les domaines, les fabrications françaises ;

— des réserves peuvent être émises sur la capacité budgétaire du plan de modernisation, compte tenu de la nécessaire modulation des prélèvements obligatoires et du caractère incertain des recettes proposées par le projet de loi.

A l'issue de cet exposé, **M. André Fosset** s'est associé aux observations du rapporteur pour avis mais a indiqué que, pour sa part, il était plutôt opposé à l'adoption de ce projet de loi. Estimant nécessaire une amélioration des moyens de la police nationale, il a mis en doute la capacité de l'actuel Gouvernement d'appliquer ce plan compte tenu des échéances politiques et du caractère insuffisant et peu solide des recettes affectées à ce plan.

M. Maurice Blin, rapporteur général, reprenant cette argumentation, a estimé squelettique le corps même du projet de loi au regard des besoins effectifs de la police nationale. Il a mis en doute la capacité du projet de loi de finances de réaliser les engagements du rapport annexé au projet de loi, aussi intéressant que ce dernier puisse paraître. Il a suggéré, pour ces raisons, que la commission s'en remette à l'appréciation du Sénat sur ce projet.

M. Geoffroy de Montalembert a estimé qu'il s'agissait là d'une position de bon sens.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé, pour sa part, sur le caractère recevable de l'article 4 du projet de loi relatif à l'établissement par voie réglementaire d'un code de déontologie.

M. Edouard Bonnefous, président, a estimé que l'avis demandé à la commission devait être de caractère exclusivement financier. Il a émis des craintes sur la capacité de financer le plan de modernisation. Concernant l'article 8 relatif aux amendes, il a observé que le recouvrement des amendes restait perfectible en France et que des modalités plus efficaces de recouvrement devaient être recherchées.

Estimant que la modernisation de la police nationale était indispensable, il a suggéré que la commission émette des réserves sur les modalités de financement.

M. Henri Duffaut a observé que les perspectives économiques faisaient l'objet d'avis contradictoires et que le régime de recouvrement des amendes pouvait être amélioré à l'initiative du Parlement. Considérant que le projet gouvernemental était un tout, il a estimé que la majoration du tarif des amendes était une mesure souhaitable mais que les modalités de cette majoration étaient perfectibles.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a émis la crainte qu'à bref délai la recette à attendre au titre des amendes ne soit inférieure aux prévisions, alors qu'elle constitue, à l'évidence,

un moyen de financement non négligeable du plan de modernisation. Il a estimé que cette modernisation posait la question, plus générale, du financement du budget de l'Etat.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur la possibilité d'immobiliser matériellement les véhicules jusqu'au paiement de l'amende.

M. Modeste Legouez a estimé que la recette proposée comme gage du plan de modernisation était peu sérieuse.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis, a proposé, pour conclure, que la commission s'en remette à l'appréciation du Sénat.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté les observations de son rapporteur et décidé, à la majorité, de soumettre le projet de loi, compte tenu du caractère hypothétique de son financement, à l'appréciation du Sénat.

Enfin, la commission a désigné M. René Monory comme rapporteur du projet de loi n° 454 (1984-1985) relatif à la dotation globale de fonctionnement.

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

Mardi 16 juillet 1985. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — La commission a procédé à l'examen du **rapport** présenté par **M. Pierre Salvi** sur le **projet de loi n° 458** (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relatif à la **modernisation de la police nationale.**

Le rapporteur a tout d'abord souligné le contexte dans lequel ce projet était examiné : en fin de législature, durant une session extraordinaire et à la veille d'élections syndicales dans la police nationale. Il a rappelé que le projet de loi comportait matériellement deux parties distinctes : le projet de loi proprement dit — composé de dix articles — et un rapport annexe très fourni reprenant le plan de modernisation proposé par le Gouvernement et qui présente des objectifs sur lesquels le rapporteur ne peut être que globalement d'accord puisqu'ils correspondent aux observations qu'en tant que rapporteur pour avis de la Commission des Lois sur les crédits du ministère de l'intérieur il formule depuis plusieurs années.

En revanche, a-t-il souligné, le plan de modernisation connaît des lacunes importantes : exclusivement consacré aux moyens matériels de la police nationale, il ne comporte aucun élément relatif à la crise morale de la police alors pourtant que ce problème est aussi important que celui des moyens matériels. Il a également regretté que le plan n'envisage aucune réforme des structures de la police nationale et soit insuffisant sur le plan de la lutte antiterroriste, de la politique de l'immigration et de la politique pénale et pénitentiaire. Il s'est enfin étonné de l'absence de contreseing du garde des sceaux puisque cinq des dix articles du projet concernent le Code pénal et le Code de procédure pénale, le montant des amendes et leur procédure de recouvrement.

En conclusion, il a estimé que le plan de modernisation pouvait être approuvé dans son principe mais qu'il convenait de :

— le compléter par des mesures relatives aux contrôles d'identité ;

— supprimer l'article 4 disposant que le Gouvernement édictera un Code de déontologie avant le 31 décembre 1985, un tel code ne pouvant être édicté qu'après qu'un très large consensus ait été réuni ;

— supprimer les articles 5 à 8 du projet de loi, ces articles relatifs aux Codes pénal et de procédure pénale nécessitant un texte distinct et la procédure de recouvrement instituée par l'article 8 interférant avec les réformes pénales adoptées par l'Assemblée Nationale et en instance de discussion devant le Sénat.

Dans la discussion générale, sont tout d'abord intervenus **MM. Félix Ciccolini, François Collet et Marc Bécam** pour interroger le rapporteur sur le montant proposé des amendes. A M. Félix Ciccolini, le rapporteur a précisé que ce montant n'avait pas été révisé depuis 1979-1980. A M. François Collet, il a répondu que l'inflation depuis cette date était de 57 p. 100 cependant que le montant de certaines amendes progressait, selon le projet de loi, d'environ 110 p. 100. A M. Marc Bécam, il a indiqué qu'il ne possédait aucune indication précise sur le produit attendu de ces relèvements. Puis, **M. Christian Bonnet** a exprimé à l'égard du projet de loi une double interrogation : l'exemple de la loi de programmation militaire n'incite-t-il pas à un certain pessimisme quant à la réalisation des lois de programmation ? Le financement prévu n'est-il pas trop aléatoire ?

La discussion générale étant close, la commission a procédé à l'examen des articles.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 4 (Code de déontologie).

Elle a adopté deux amendements tendant à insérer des *articles additionnels avant l'article 4 bis*, posant le principe de la détention obligatoire d'une carte d'identité infalsifiable et le principe de la légalité des contrôles d'identité préventifs.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 4 bis (gardiens de la paix auxiliaires).

Elle a décidé d'insérer après l'article 4 bis un *article additionnel* selon lequel « Un projet de loi portant réforme des structures de la police nationale sera déposé sur le bureau d'une des assemblées parlementaires avant le 31 décembre 1985. »

Elle a décidé de supprimer les *articles 5 à 7* (réévaluation du taux des amendes pour contraventions de police) ainsi que l'article 8 (opposition au fichier des cartes grises).

Elle a, par coordination, adopté un amendement tendant à supprimer le premier alinéa de l'article 9 (date d'entrée en vigueur des articles 5 à 8).

Elle a ensuite adopté l'ensemble du projet ainsi modifié.

La commission a, enfin, procédé à la désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale. Ont été désignés candidats titulaires : MM. Jacques Larché, Pierre Salvi, François Collet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Félix Ciccolini, Jacques Eberhard ; candidats suppléants : MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Lederman.

Mercredi 17 juillet 1985. — *Présidence de M. François Collet, secrétaire.* — La commission s'est réunie pour procéder à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi n° 458 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 15, 16, 17, 18 et 19 du groupe communiste. Elle a constaté que les amendements n° 11, 12, 13 et 14 présentés par M. José Balarello et les membres du groupe de l'U.R.E.I. étaient satisfaits par les amendements de la commission. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 21 de la Commission des Affaires étrangères. Elle a constaté enfin que l'amendement n° 22 du Gouvernement tombait en raison des positions adoptées antérieurement par la commission.

Puis le président a exposé que la nomination de rapporteurs pour avis de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées nécessitait la rectification de la liste des membres proposés par la commission pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi examiné. En conséquence, la commission a décidé de proposer : candidats titulaires : MM. Jacques Larché, Pierre Salvi, Michel Caldaguès, Marc Bécam, Christian Bonnet, Félix Ciccolini, Jacques Eberhard ; candidats suppléants : MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, Joseph Raybaud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Lederman.

Jeudi 18 juillet 1985. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entrepris l'examen du rapport de M. Etienne Dailly, sur le projet de loi n° 333 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.*

Le rapporteur a tout d'abord, en introduction, rappelé que le Sénat avait toujours respecté le principe de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes et ne s'était jamais opposé à l'indépendance de certains territoires d'outre-mer lorsque les populations l'avaient clairement demandée.

En revanche, le Sénat a fait en sorte que la volonté exprimée par les populations de rester Français soit respectée comme ce fut le cas en ce qui concerne Mayotte.

Le rapporteur a, ensuite, rappelé les circonstances dans lesquelles la commission des lois a envoyé une mission en Nouvelle-Calédonie du 2 au 12 juillet soulignant que l'envoi de cette mission n'avait pu avoir lieu plus tôt compte tenu de la charge de travail de la commission des lois durant la session ordinaire de printemps.

Après avoir présenté brièvement les traits marquants de la structure économique, ethnique et administrative du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, M. Etienne Dailly a rappelé que l'histoire institutionnelle récente de la Nouvelle-Calédonie avait été marquée par des hésitations et des atermoiements qui ont nui à l'image de la France et compromis l'image de nos concitoyens de Nouvelle-Calédonie.

Il a, d'abord, souligné qu'en moins de trente ans, de 1956 à 1984, la Nouvelle-Calédonie avait connu quatre statuts successifs. Il a mis en évidence également les difficultés de la mise en place de la réforme foncière au cours des dernières années, présentant le bilan de la redistribution des terres auquel elle a abouti.

Le rapporteur a ensuite retracé rapidement la politique menée par l'actuelle majorité depuis 1981 mettant en évidence la responsabilité de cette politique dans le déroulement des événements récents.

M. Etienne Dailly a tout d'abord montré que les promesses électorales présentées par la gauche, particulièrement par le parti socialiste, jusqu'en 1981, n'avaient pu que convaincre la minorité indépendantiste que le régime issu des élections présidentielles du 10 mai 1981 était acquis à la cause de l'« indépendance canaque et socialiste ».

Il a montré ensuite le début de l'exécution de cette politique socialiste sous la conduite de M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat aux D. O. M. - T. O. M. de 1981 à 1983, et de M. Christian Nucci, Haut-Commissaire de la République jusqu'en décembre 1982, politique marquée par l'adoption des ordonnances qui traduisaient la méfiance du Gouvernement à l'égard des élus du territoire et qui avaient permis de faire éclater la majorité de l'Assemblée territoriale au profit d'une coalition entre les indépendantistes et la Fédération pour la nouvelle société calédonienne.

M. Etienne Dailly a ensuite rappelé la politique menée par M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat aux D. O. M. - T. O. M. depuis 1983. Les principales étapes ont été la conférence de Nainville-les-Roches de juillet 1983 et la préparation du projet de statut qui est devenu la loi du 6 septembre 1984. Le rapporteur a souligné l'échec de la politique menée par M. Lemoine, rappelant tous les actes subversifs qui ont été menés par le Front de libération nationale kanak et socialiste dès avant les élections territoriales du 18 novembre, actes que la commission de contrôle envoyée par le Sénat, au début du mois de décembre, avait longuement analysés dans son rapport.

M. Etienne Dailly a montré enfin les limites de la politique suivie par M. Edgard Pisani, délégué du Gouvernement et Haut-Commissaire depuis le 1^{er} décembre 1984, montrant que le plan qu'il a proposé le 7 janvier 1985 ne tenait aucun compte des réalités locales et préjugait du caractère inéluctable de l'indépendance du territoire, soulignant que l'annonce de ce plan n'avait aucunement permis le rétablissement de l'ordre en Nouvelle-Calédonie qui a continué à être troublé tout au long du premier semestre de l'année 1985 jusqu'à la nomination, le 22 mai, de M. Pisani comme ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie et son remplacement comme délégué du Gouvernement par M. Fernand Wibaux.

Après cette présentation historique, le rapporteur de la Commission des lois a exposé les principales dispositions du « Plan Fabius » adopté par le Conseil des ministres du 25 avril dernier et dont est issu le présent projet de loi adopté par l'Assemblée nationale le 4 juin dernier.

Estimant que ce projet de loi marquait incontestablement un recul, tant par rapport aux promesses socialistes d'avant 1981, qu'au calendrier conduisant à l'indépendance annoncée par M. Edgard Pisani au mois de janvier, le rapporteur a souligné

que l'objectif de l'indépendance n'apparaissait plus, seul subsistant celui de l'indépendance-association. Il a montré également que l'essentiel des dispositions du projet est consacré à la mise en place d'une nouvelle idée empruntée au plan présenté par M. Dick Ukeiwé au Sénat le 24 janvier et le 2 avril 1985, celle de la régionalisation.

Après avoir souligné le caractère transitoire des dispositions prévues par ce projet de loi qui doivent préparer un référendum d'autodétermination devant intervenir au plus tard le 31 décembre 1987, le rapporteur a présenté l'organisation et le fonctionnement des principales institutions nouvelles prévues par le projet de loi — Conseils de régions, Congrès du territoire, Conseil exécutif auprès du Haut-Commissaire qui redevient l'exécutif du territoire — et a précisé que toutes les modalités de mise en place des institutions et du plan économique et social qui doit les accompagner, étaient renvoyées à des ordonnances.

M. Etienne Dailly a estimé que dans le projet de loi, l'objectif d'indépendance-association, avec tout ce qu'il comporte d'inclusions, semblait demeurer l'objectif final du Gouvernement et que le projet contenait de nombreux risques d'accentuation, voire de bouleversements, de la société calédonienne et laissait dans l'ombre de nombreuses modalités d'application.

Le rapporteur a ensuite rendu compte des débats de l'Assemblée Nationale. Il a résumé les principales modifications apportées par cette assemblée qui tendent à clarifier le texte; à réduire une partie des risques liés à la régionalisation en renforçant les pouvoirs des instances de coordination; et à introduire des dispositions pratiques pour assurer le fonctionnement des nouvelles institutions ainsi que la liberté du prochain scrutin.

Le rapporteur, indiquant qu'il ne souhaitait pas engager une polémique constitutionnelle à ce sujet, a toutefois constaté que l'Assemblée Nationale avait procédé à l'examen en séance publique de tous les articles sans avoir eu connaissance de l'avis de l'Assemblée territoriale et que le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, ayant pris conscience de la difficulté que pouvait présenter la procédure retenue, avait fait modifier l'ordre du jour par le Gouvernement afin que le vote sur l'ensemble n'intervienne qu'après que l'avis de l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie ait été émis.

Puis, le rapporteur a présenté les propositions de la commission des lois.

Après avoir indiqué qu'il ne proposerait pas le rejet du texte, bien que c'eût été la solution la plus logique, compte tenu de l'asphyxie de l'économie locale du fait que l'ordre n'est pas rétabli dans le territoire, que la présence française dans le Pacifique n'est pas réaffirmée avec suffisamment de force, et que les ambiguïtés demeurent, il a estimé également que l'organisation immédiate d'un scrutin d'autodétermination, bien que son résultat ne lui paraisse faire aucun doute, n'était pas matériellement possible compte tenu du fait que la situation continue à être troublée dans de nombreuses régions en raison de l'action du F. L. N. K. S.

Aussi, le rapporteur a-t-il proposé à la commission d'accepter le principe du projet de loi afin de permettre le retour du calme et le rétablissement du dialogue entre les différentes parties et de permettre d'organiser ultérieurement une consultation sur l'autodétermination. Il a indiqué qu'il allait toutefois proposer à la commission d'apporter de profondes modifications au projet de loi répondant aux objectifs suivants :

— permettre l'expression de véritables choix en accordant un délai supplémentaire d'une année avant l'organisation du scrutin et en offrant une alternative claire : l'indépendance ou le maintien dans la République française ;

— renforcer la cohérence économique et coutumière des régions nouvelles en modifiant la délimitation de certaines régions en vue d'éviter d'accentuer des coupures nuisibles à l'avenir du territoire ;

— supprimer la prorogation de l'état d'urgence exagérément dissuasif en ce qui concerne le développement de l'économie et du tourisme ;

— assurer la liberté et la sincérité du scrutin en adoptant un ensemble de mesures de nature essentiellement pratique, s'efforçant d'assurer toute garantie aux électeurs de Nouvelle-Calédonie quant à la libre expression de leur suffrage et concernant les opérations préparatoires au scrutin, le déroulement du scrutin et son dépouillement ;

— supprimer le recours aux ordonnances en ce qui concerne les mesures de mise en place des institutions et le plan économique et social qui doivent, selon le rapporteur, être soumis à la représentation nationale.

Le rapporteur a estimé en conclusion que l'adoption de ces modifications permettrait d'assurer la neutralité de la réforme proposée en ce qui concerne l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

M. Daniel Hoeffel est alors intervenu pour insister sur la nécessité :

— de supprimer, dans le corps de l'article 1^{er}, la notion d'indépendance-association dont la signification est équivoque et ambiguë ;

— de lever l'état d'urgence dont les effets sont néfastes sur l'économie du territoire ;

— de rattacher les communes de l'île des Pins et de Yaté à la région de Nouméa.

M. Charles Lederman a fait part de son opposition aux propositions du rapporteur.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard a estimé opportun de procéder à une révision de la Constitution afin de définir un statut d'Etat associé au sein de la République française.

M. François Collet a précisé que M. Jacques Lafleur avait été réélu comme député en 1982 avec près de 2 500 voix supplémentaires par rapport à son élection de 1981.

Après avoir rappelé les errements de la législation en matière de décentralisation, il a insisté sur la nécessité d'une intervention du Parlement pour améliorer les mesures d'accompagnement du statut proposé. En conséquence, il a considéré que le Sénat ne pouvait donner au Gouvernement une habilitation générale pour prendre des ordonnances.

M. Dick Ukeiwé a indiqué à la commission que les cinq personnes inculpées après les incidents récents de Lifou avaient été placées sous contrôle judiciaire, le magistrat n'ayant pas obtenu les moyens de transport nécessaires à leur transfert à Nouméa.

Après avoir estimé que les propositions du rapporteur constituaient des réponses à des problèmes réels, **M. Germain Authié** a indiqué que le groupe auquel il appartient pourrait approuver certains des amendements élaborés par le rapporteur.

Dans sa réponse aux intervenants, **M. Etienne Dailly** a notamment fait remarquer que les retouches au découpage régional corrigeaient certaines disparités dans la pondération des sièges aux conseils de région.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi, sur le rapport de M. Étienne Dailly, l'examen du projet de loi n° 333 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Abordant l'examen des articles et à l'article 1^{er} relatif au scrutin d'autodétermination sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, la commission, après les interventions de MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet, Daniel Hoeffel et Jean-Pierre Tizon, a adopté deux amendements qui tendent respectivement :

— d'une part, à reporter d'un an, soit au 31 décembre 1988 la date limite de tenue du scrutin d'autodétermination, tout en précisant que les termes de l'alternative de la question posée seront constitués par le maintien du territoire dans la République française ou par l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, sans préjuger d'une éventuelle association avec la France ;

— d'autre part, à indiquer que l'institution de régions ne saurait porter atteinte à l'unité du territoire.

Puis elle a adopté deux amendements insérant deux articles additionnels, après l'article 2, dont l'objet réside, pour le premier, dans l'énumération des organes obligatoirement institués dans le territoire et, pour le second, dans la réaffirmation de l'existence et du rôle des communes.

A l'article 2 relatif au découpage des régions, la commission, après les interventions de MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet, Daniel Hoeffel et Dick Ukeiwé, a adopté un amendement qui, d'une part, transforme la dénomination de la région de Nouméa en région Sud et de la région Sud en région Centre et, d'autre part, rattache les communes de Bouloupari, de l'île des Pins, de Thio et de Yaté à la région Sud, ex-région de Nouméa.

A l'article 3, relatif aux conseils de région et au congrès du territoire, la commission a adopté un premier amendement qui précise que les régions constituent des collectivités territoriales qui s'administrent, dans les conditions prévues par le présent projet de loi, par des conseils élus au suffrage universel direct. Elle a ensuite adopté un second amendement qui tire les conséquences de la modification du découpage des régions en diminuant de neuf à sept le nombre des élus de la région Centre (ex-région Sud) et en portant de dix-huit à vingt l'effectif des conseillers régionaux de la région Sud (ex-région de Nouméa).

A l'article 3 bis qui a trait à l'élection du congrès du territoire, la commission a adopté un amendement précisant que les conseillers de région sont membres du congrès du territoire.

A l'article 4, relatif à la durée du mandat des conseillers régionaux et territoriaux, elle a adopté un amendement de suppression de cet article rendu inutile en raison du report au 31 décembre 1988 de la date limite de déroulement du scrutin d'auto-détermination.

A l'article 5, relatif au mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers de région, la commission, après les interventions de **MM. François Collet, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel et Dick Ukeiwé**, a adopté trois amendement qui, respectivement, tendent :

— à préciser que l'obligation faite aux candidats d'être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes composant la région ne s'applique ni aux députés et au sénateur de la Nouvelle-Calédonie ni aux personnes élues comme membres de l'assemblée territoriale, le 18 novembre 1984 ;

— à indiquer que chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir augmenté de deux ;

— à prévoir une élection partielle au scrutin uninominal à un tour lorsque l'application de la règle du suivant de liste ne permet plus de combler une vacance.

Puis la commission a adopté quatre amendements, insérant quatre articles additionnels après l'article 5, qui ont respectivement pour objet :

— de préciser l'application à l'élection des conseillers de région des dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral ;

— de poser le principe susceptible d'une adaptation locale de l'existence d'un seul bureau de vote par commune, situé au chef-lieu, tout en précisant que chaque bureau de vote sera présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire ;

— d'organiser le vote, à Nouméa, des citoyens qui ont dû, en raison des événements, quitter leur commune d'origine ;

— de préciser les modalités du déroulement du scrutin en prévoyant notamment l'utilisation de deux enveloppes et la destruction, dans la salle du scrutin, des bulletins non utilisés.

A l'article 6, relatif aux modalités de l'élection des conseils de région, la commission, après les interventions de MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel et Charles Jolibois, a adopté un amendement qui tend notamment à prévoir le transport de l'urne, par la gendarmerie et sous le contrôle du magistrat président le bureau de vote, au chef-lieu de la région.

A l'article 7, qui a trait à la commission de contrôle des opérations de vote et de recensement, elle a adopté un amendement précisant, d'une part, que les maires et les présidents de bureaux de vote sont tenus de fournir à cette instance tous les documents nécessaires et, d'autre part, que cette commission, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, consigne ses observations dans un rapport écrit.

A l'article 8, relatif à l'organisation de la propagande radio-diffusée et télévisée, la commission a adopté, outre un amendement de coordination, une disposition précisant que la Haute autorité de la commission délègue, dans le territoire et pour la durée de la campagne électorale, un de ses membres pour la représenter.

Puis la commission a adopté un amendement, insérant un article additionnel après l'article 8, qui rend applicable aux élections des conseils de région les dispositions de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

A l'article 9 qui a trait à la contestation des élections, la commission a adopté deux amendements, le premier introduisant une coordination, et le second réduisant de quinze à dix jours, après la proclamation des résultats, le délai de saisine du juge de l'élection constitué par le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie et non par le Conseil d'Etat.

Elle a ensuite adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 9 qui institue une commission mixte parlementaire ayant pour mission de contrôler l'ensemble des services publics qui auront à connaître des opérations préparatoires, de l'organisation, du déroulement, de la surveillance et du dépouillement des élections aux conseils de région.

A l'article 10, relatif à l'élection du président du conseil de région, la commission a adopté un amendement qui précise que le conseil de région élit un président et deux ou plusieurs vice-présidents auxquels l'exécutif de la région peut déléguer tout ou partie de ses attributions.

A l'article 11, elle a adopté, après les interventions de MM. Pierre Ceccaldi-Pavard, François Collet et Dick Ukeiwé, un amendement qui tend, d'une part, à instituer un conseil coutumier territorial chargé d'émettre un avis sur les textes soumis à son examen par le Haut-Commissaire et, d'autre part, à laisser à chaque conseil de région l'initiative de la création d'un conseil consultatif coutumier régional.

Aux articles 11 ter et 12, la commission a adopté deux amendements qui tendent :

— à préciser les compétences dévolues aux conseils de région ;

— à indiquer que les compétences régionales s'exercent dans le respect de l'autonomie du territoire et des communes ;

— à prévoir l'intervention d'un avis préalable du conseil exécutif pour les contrats de programme et les conventions conclus entre l'Etat et les régions.

A l'article 14, elle a adopté un amendement qui précise le mode d'élection du président et des vice-présidents du Conseil de région ainsi que l'étendue de la délégation des attributions de l'exécutif régional.

A l'article 14 bis, la commission a adopté un amendement précisant que les dispositions de la loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie relatives au fonctionnement et aux attributions de l'Assemblée territoriale sont applicables au congrès du territoire.

A l'article 15, elle a adopté un amendement qui précise le rôle du Haut-Commissaire et, notamment, sa fonction d'exécutif du territoire.

A l'article 16, la commission a adopté un amendement tendant à prévoir une information du conseil exécutif pour les mesures prises dans le cadre du maintien de l'ordre public et à supprimer la consultation de cette instance sur les modalités du scrutin d'autodétermination.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 17 qui habilite le Gouvernement à recourir aux ordonnances pour mettre en place les nouvelles institutions et prendre des mesures économiques, sociales et financières.

Après les interventions de MM. Germain Authié et Pierre Ceccaldi-Pavard, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 17 bis dont l'objet est de proroger l'état d'urgence jusqu'au 30 avril 1986.

A l'article 18, elle a adopté un amendement portant de soixante à quatre-vingt-dix jours après la promulgation du présent texte le délai dans lequel doivent intervenir les élections aux Conseils de région.

A l'article 19, la commission a adopté un amendement qui maintient en fonctions le Gouvernement du territoire et l'Assemblée territoriale jusqu'à l'ouverture de la première séance du Congrès du territoire.

Enfin, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.