

N° 469

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.*

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

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, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, 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 (7<sup>e</sup> législ.) : 2094, 2131 et in-8° 577.

Sénat : 342 (1983-1984).

---

Nouvelle-Calédonie.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. - L'évolution institutionnelle</b> .....	3
A. - De la loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956 au statut actuel .....	3
B. - Le statut actuel résultant de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 modifiée par la loi n° 79-407 du 24 mai 1979 .....	4
- Le haut-commissaire et les compétences de l'Etat .....	4
- Les autorités territoriales .....	6
• Le conseil de gouvernement .....	6
• L'assemblée territoriale .....	6
C. - Les ordonnances de 1982 .....	7
<b>II. - La présentation du projet et les travaux de l'Assemblée nationale</b> .....	9
A. - Un projet présenté comme évolutif, spécifique et adaptant la décentralisation .....	9
B. - La structure du projet .....	10
C. - L'analyse des travaux de l'Assemblée nationale .....	13
D. - L'analyse et les propositions de la commission des Lois .....	14
<b>III. - Motion tendant à opposer la question préalable</b> .....	16

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est appelé à examiner le projet de loi n° 342 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Le Gouvernement a déposé simultanément un projet de loi modifiant les conditions de l'élection de l'assemblée territoriale de ce territoire, ainsi que les règles relatives à sa composition. Le présent projet a été, conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution, soumis à l'assemblée territoriale laquelle, dans sa séance du 19 avril 1984, a émis un avis défavorable sur ce projet, à l'unanimité des 32 membres présents sur les 36 composant l'assemblée. Il convient, avant de présenter les grandes lignes de ce texte, de rappeler quelle fut l'évolution institutionnelle du territoire.

## I. - L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE

Dotée depuis 1885 d'un conseil général élu par la seule population européenne exerçant des compétences plus larges que celles confiées aux conseils généraux métropolitains, la Nouvelle-Calédonie et dépendances est devenue après guerre un territoire d'outre-mer.

### A. - De la loi-cadre n° 56-619 du 23 juin 1956 au statut actuel.

Elle a marqué une étape importante dans l'évolution institutionnelle de ce territoire.

Elle instituait « le suffrage universel des citoyens des deux sexes, quel que soit leur statut, âgés de vingt et un ans accomplis, régulièrement inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi ».

Elle confiait au Gouvernement le soin de prendre toutes mesures tendant à élever le niveau de vie dans les territoires et à y favoriser le développement économique.

Elle prévoyait également d'associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts et autorisait le Gouvernement à élargir les pouvoirs des assemblées territoriales et à créer un conseil de gouvernement.

Celui-ci a été institué par le décret n° 57-871 du 22 juillet 1957. Composé de six à huit membres élus par l'assemblée territoriale, il était chargé d'assurer l'administration des intérêts du territoire.

L'assemblée territoriale, substituée au conseil général, était compétente pour prendre des délibérations dans les principales matières d'intérêt territorial « nonobstant toutes dispositions législatives ou réglementaires antérieures » et sous réserve du respect de certaines règles générales.

Cette évolution fut remise en cause par la loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963 transformant le conseil de gouvernement en un organe collégial chargé d'assister le chef du territoire dans l'administration du territoire (art. 19). Cette loi supprimait la fonction de vice-président du conseil, le titre de ministre et les attributions individuelles des ministres.

L'organisation administrative de la Nouvelle-Calédonie et dépendances fut ultérieurement modifiée, notamment par une loi n° 65-1154 du 30 décembre 1965 confiant à l'Etat la responsabilité de l'enseignement public du second degré, et en 1969 dans le cadre des lois « Billotte », n° 69-4 et 69-6 du 3 janvier 1969, accordant au pouvoir central le contrôle de la recherche minière et des investissements. L'actuel statut, dont les principales dispositions sont présentées ci-dessous, a été mis en place par la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 modifiée par une loi n° 79-407 du 24 mai 1979.

**B. - Le statut actuel résultant de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 modifiée par la loi n° 79-407 du 24 mai 1979.**

Il est intéressant de constater que le titre premier du statut est consacré à la représentation de la République dans le territoire et comporte deux chapitres relatifs au rôle du haut-commissaire et à la définition des compétences de l'Etat.

#### • Le Haut-Commissaire.

Le haut-commissaire de la République assume une double fonction. En tant que représentant du Gouvernement et de chef des services de l'Etat dans le territoire, son rôle est défini à

l'article 4. Notamment, il promulgue les lois et décrets, assure leur exécution. De même il assure l'ordre public et la défense du territoire, et peut en outre proclamer l'état d'urgence.

Les articles 5 et 6 de la loi définissent les fonctions et le rôle du haut-commissaire agissant en tant que chef du territoire. A ce titre, il veille à la légalité des actes des autorités territoriales, rend exécutoires les délibérations de l'assemblée territoriale et peut demander une seconde lecture sur celles dont il estime qu'elles ne satisfont pas l'intérêt général ou la bonne administration du territoire. Il peut également saisir le Conseil d'Etat en vue de l'annulation des délibérations de l'assemblée territoriale ou du conseil de gouvernement pour illégalité, excès de pouvoir, atteinte à la défense nationale, à l'ordre public, au maintien de la sécurité ou aux libertés publiques, si les délibérations ont été confirmées en seconde lecture.

Il préside le conseil de gouvernement sans toutefois prendre part aux votes et a la charge de la représentation du territoire.

#### • Les compétences de l'Etat.

Les compétences de l'Etat sont limitativement énumérées à l'article 7 alors que le projet de loi proposait au contraire de confier à l'Etat toutes les compétences ne relevant pas du territoire. L'Etat intervient en matière de relations extérieures, de défense, de communications extérieures, de monnaie, de crédit, de nationalité et d'état civil, de droit civil, de droit pénal, d'administration communale et de tutelle des collectivités locales, de fonction publique, de domaine public, d'enseignement secondaire, supérieur et technique, de réglementation minière, de radio-diffusion. La loi du 24 mai 1979 lui a en outre conféré le droit d'apporter son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux.

L'Etat a également été autorisé à participer au fonctionnement des services territoriaux soit par le détachement du personnel, soit par une aide financière, soit par le concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains.

Cette participation doit être organisée dans le cadre de conventions.

Le conseil de gouvernement et l'assemblée territoriale constituent les institutions territoriales définies par les titres II et III de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 fixant le statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

- **Le Conseil de gouvernement.**

Le conseil de gouvernement comprend le chef du territoire qui assure la fonction de président, un vice-président et six membres portant le titre de conseiller du gouvernement. Ils sont élus par l'assemblée territoriale parmi ses membres ou hors de son sein. La loi du 28 décembre 1976 retenait le mode de scrutin de liste à un tour et à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. La loi n° 79-407 du 24 mai 1979 a substitué à ce système celui du scrutin de liste majoritaire sans panachage ni vote préférentiel. Si aucune majorité absolue ne se dégage lors des deux premiers tours du scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative lors d'un troisième tour. Cette loi a également prévu que dans l'hypothèse d'une vacance le remplacement d'un conseiller de gouvernement est effectué par une élection au scrutin uninominal à la majorité absolue lors des deux premiers tours à la majorité relative ensuite.

Le conseil de gouvernement est chargé de l'administration des intérêts du territoire. Il anime et contrôle l'activité des services territoriaux.

Les problèmes qu'il peut être appelé à régler par ses délibérations sont limitativement énumérés par l'article 24.

- **L'Assemblée territoriale.**

L'assemblée territoriale comprend, en application de la loi n° 79-407 du 24 mai 1979, 36 membres élus au scrutin proportionnel avec répartition des sièges à la plus forte moyenne. Par rapport au statut de 1976, cette loi a introduit un système de seuil tendant à éviter l'émiettement de la représentation qui avait conduit à l'instabilité politique de l'assemblée et à sa dissolution. Seules les listes ayant recueilli un nombre de suffrages égal à 7,5 % du nombre des électeurs inscrits peuvent participer à la répartition des sièges. De plus, seules les listes ayant obtenu au minimum 5 % des suffrages exprimés ont droit au remboursement des dépenses de propagande et à la restitution du cautionnement.

L'assemblée est appelée à régler par ses délibérations les affaires du territoire. Ses compétences ne sont pas limitativement énumérées. Elle est saisie de projets de délibération émanant soit du conseil de gouvernement, soit de ses membres.

Enfin, elle peut mettre en cause la responsabilité collective des conseillers du gouvernement par le vote d'une motion de censure devant être signée par douze membres et adoptée à la majorité des membres composant l'assemblée à l'issue d'un délai de deux jours francs après son dépôt.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie ne prévoit pas de conseil économique et social contrairement au statut de la Polynésie. Une proposition de loi tendant à la création d'un tel organisme avait été déposée à cet effet en 1980. Elle n'a été suivie d'aucun effet.

Les dispositions actuelles de la loi conservent à l'Etat des pouvoirs de tutelle à l'égard des organes territoriaux qui peuvent tous être suspendus ou dissous notamment lorsque le fonctionnement régulier « des pouvoirs publics territoriaux est menacé d'une manière grave et immédiate ».

### C. - Les ordonnances de 1982.

L'évolution institutionnelle du territoire de la Nouvelle-Calédonie a été marquée par le vote de la **loi n° 82-127 du 4 février 1982** habilitant le Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution à promouvoir par voie d'ordonnance les réformes nécessitées par la situation de ce territoire. Le champ d'application de ces réformes est très vaste. Il s'étend aux mesures d'ordre politique, économique et social. Il est prévu de consulter l'assemblée territoriale lorsque les textes envisagés concernent l'organisation particulière du territoire.

Sept ordonnances ont été prises en vertu de cette loi. Le projet de loi portant ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1983, mais n'a pas été inscrit à l'ordre du jour depuis cette date.

- **L'ordonnance n° 82-877 du 15 octobre 1982 instituant des assesseurs coutumiers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances au tribunal civil de première instance et à la cour d'appel.**

- **L'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 relative au développement économique de la Nouvelle-Calédonie.**

Ce texte a pour objet d'associer l'Etat, le territoire, les communes et les autorités coutumières, afin d'élaborer des actions de développement et de procéder ainsi au rééquilibrage économique et social de l'île. La création d'un office de développement de l'intérieur et des îles, établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial, répond à cet objectif.

• **L'ordonnance n° 82-879 du 15 octobre 1982 portant création d'un office culturel, scientifique et technique canaque.**

Considérant que la reconnaissance de l'identité culturelle mélanésienne constitue le fondement de tout changement durable du territoire, cette ordonnance a pour objet de créer sous la forme d'un établissement public d'Etat un office chargé de favoriser le développement culturel canaque.

• **L'ordonnance n° 82-880 du 15 octobre 1982 relative à l'aménagement foncier, à l'établissement rural et à la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol de la Nouvelle-Calédonie et dépendances**

Compte tenu de la conception particulière de l'espace foncier qui est celle de la communauté mélanésienne, la répartition des terres constitue l'un des problèmes majeurs existant en Nouvelle-Calédonie. L'ordonnance crée un office foncier, établissement public de l'Etat, chargé de définir les zones de reconnaissance des droits coutumiers, de redistribuer les terres situées dans ces zones et de contribuer à l'élaboration d'une politique de mise en valeur effective des ressources du territoire.

• **L'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 relative au régime législatif du droit du travail dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.**

Ce texte prévoit d'étendre au territoire de la Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives du Code du travail en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer. Ces règles se substituent à la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 relative au Code du travail outre-mer. Toutefois, sur certains points précis, des aménagements sont apportés.

• **L'ordonnance n° 82-1115 du 23 décembre 1982 sur l'énergie en Nouvelle-Calédonie.**

Cette ordonnance transfère au territoire compétence pour concéder la distribution d'énergie électrique.

• **L'ordonnance n° 82-1116 du 23 décembre 1982 relative à la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie.**

Ce texte modifie la réglementation minière fixée par la loi n° 54-111 du 13 novembre 1954 en dotant la puissance publique de pouvoirs étendus afin de valoriser le patrimoine minier calédonien.

## II. – LA PRÉSENTATION DU PROJET ET LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### A. – Un projet présenté comme évolutif, spécifique et adaptant la décentralisation.

Le projet de loi est présenté par le Gouvernement comme un statut évolutif et spécifique organisant la décentralisation des pouvoirs en faveur du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et assurant la reconnaissance du fait coutumier.

#### • Un statut évolutif.

La fixation d'un délai de cinq ans, à l'issue duquel les populations de ce territoire seront consultées par référendum pour déterminer leur avenir, constitue à n'en point douter le principal élément de caractère évolutif du statut proposé. De même, en est-il de la possibilité d'éventuels transferts de compétences de l'Etat au territoire à la demande de celui-ci.

Les deux caractéristiques rappelées ci-dessus démontrent, en outre, le caractère transitoire du présent statut.

#### • Un statut spécifique.

Le Gouvernement a qualifié son projet de spécifique. Cette spécificité se traduit essentiellement par l'institutionnalisation de la coutume.

Celle-ci résulte de la création de six pays censés recouvrir des aires coutumières et tenir compte de leurs liens économiques, sociaux et culturels, de la création au sein de chacun d'entre eux de conseils de pays, de l'institutionnalisation d'une assemblée de pays.

Le caractère spécifique du statut transparait également dans la référence explicite faite à la déclaration de *Nainville-les-Roches*, reconnaissant la légitimité du peuple kanak et son « droit inné et actif à l'indépendance dont l'exercice doit se faire dans le cadre de l'autodétermination prévue et définie par la Constitution de la République française ».

- **Un projet adaptant la décentralisation.**

Enfin, le projet prévoit l'extension à la Nouvelle-Calédonie d'un certain nombre de dispositions figurant dans les lois de décentralisation.

Il s'agit notamment du transfert de l'exécutif à un président élu, de la suppression des contrôles *a priori* de légalité sur les actes des autorités territoriales, de la suppression de la tutelle financière et de la réglementation relative à l'élaboration du budget du territoire. Simultanément, les compétences des différentes autorités territoriales sont accrues.

Il convient toutefois de noter que le projet maintient à l'Etat la responsabilité et les compétences relatives aux matières concernées par les ordonnances de 1982. Par ailleurs, le projet de loi prévoit la création d'un tribunal administratif juge de droit commun de l'ensemble du contentieux administratif en premier ressort et sous réserve d'appel devant le Conseil d'Etat remplaçant l'actuel conseil de contentieux.

Il paraît intéressant, après avoir présenté brièvement l'esprit du projet de loi, de rappeler l'essentiel de son contenu.

## **B. – La structure du projet de loi.**

La structure du projet de loi comprenant 132 articles répond à un schéma précis permettant la présentation successive des différentes autorités du territoire : le gouvernement du territoire, l'assemblée territoriale, l'assemblée des pays, le comité d'expansion économique, les conseils de pays et précisant pour chacune d'elles leur composition, leurs règles de fonctionnement et leurs attributions.

Le projet contient également des dispositions relatives au haut-commissaire, prévoit la nomination d'un comptable public et la création d'un tribunal administratif.

- **Le gouvernement du territoire.**

Le conseil des ministres, dont le projet prévoit qu'il est composé de neuf membres élus par l'assemblée territoriale au scrutin de liste avec représentation proportionnelle, reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui l'a élu. Les membres doivent satisfaire aux conditions de l'élection des membres de l'assemblée et au régime des incompatibilités d'ailleurs complété par l'article 11.

Le conseil des ministres arrête les projets et les mesures d'application des délibérations de l'assemblée territoriale. Son ordre du jour est fixé par le président. Les compétences principales sont fixées aux articles 27 et 28. Le conseil dispose également de compétences en matière d'investissements, de droits fiscaux. Il est saisi pour avis de projets d'extension de la législation métropolitaine et est consulté obligatoirement dans les matières énumérées à l'article 33. Il est assisté d'un comité consultatif des mines et d'un comité consultatif de crédit.

• **Le président du gouvernement du territoire.**

Les compétences sont définies dans plusieurs articles lui confiant le soin d'assurer l'exécution des décisions de conseil (art. 38), de proposer l'ouverture de négociations internationales (art. 39).

Il est enfin le chef de l'administration territoriale et l'ordonnateur du budget du territoire.

• **L'assemblée territoriale.**

Composée suivant les règles ayant fait l'objet d'un projet de loi spécifique, elle se réunit lors de deux sessions ordinaires et peut éventuellement être convoquée en session extraordinaire à la demande de la moitié au moins des membres, du président du gouvernement ou du haut-commissaire en cas de circonstances exceptionnelles.

Il existe au sein de l'assemblée une **commission permanente** composée de 7 à 11 membres élue par l'assemblée qui règle les affaires qui lui sont renvoyées par celle-ci.

L'assemblée est compétente dans toutes les matières qui relèvent du territoire à l'exception de celles qui lui sont attribuées au conseil des ministres ou au président du gouvernement du territoire. Elle vote le budget du territoire. Elle peut être consultée sur des projets de ratification de conventions internationales, et peut adopter des vœux relatifs à l'adaptation de la législation aux problèmes spécifiques du territoire.

• **L'assemblée de pays.**

Composée de 24 représentants de la coutume désignés selon les usages reconnus et de 24 représentants de communes élus au scrutin de liste, cette assemblée se réunit soit en assemblée plénière, soit en chambre coutumière, soit en collège des élus, lors de deux sessions ordinaires ou d'éventuelles sessions extraordinaires.

Réunie en assemblée plénière, elle est compétente sur les projets du gouvernement du territoire, sur les délibérations de l'assemblée territoriale en matière de développement économique, social et culturel, de planification et de budget.

Réunie en chambre coutumière elle est compétente sur les questions de droit civil particulier.

• **Le comité d'expansion économique.**

Composé de représentants des secteurs socioprofessionnels et associatifs, il donne son avis sur les projets de caractère économique, social ou culturel qui lui sont soumis par le gouvernement du territoire, l'assemblée territoriale ou l'assemblée des pays.

• **Les rapports entre autorités territoriales.**

Les articles figurant à ce chapitre prévoient notamment :

- la possibilité pour le conseil des ministres de définir un ordre du jour prioritaire de l'assemblée territoriale ;
- les possibilités d'interventions et de participations aux travaux des différentes institutions ;
- le droit du gouvernement de demander des seconds avis ou des secondes délibérations ;
- la procédure budgétaire ;
- le droit pour l'assemblée territoriale d'adopter deux jours francs après son dépôt une motion de censure à la majorité absolue des membres composant l'assemblée ;
- la dissolution par décret motivé en conseil des ministres, de l'assemblée territoriale lorsque le fonctionnement des institutions se révèle impossible.

• **Les conseils de pays.**

Ils associent, dans le cadre de chaque pays, les représentants de la coutume, des communes et des activités économiques et sociales. Ils sont saisis de projets tendant au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique du pays.

• **Le Haut-Commissaire.**

Il est le représentant de l'Etat et veille à la légalité des actes des autorités du territoire, en les déférant, le cas échéant, au tribunal administratif dont la création est prévue à l'article 119.

- **Le comptable du territoire.**

Nommé par le ministre chargé du budget, il est tenu de produire ses comptes à la Cour des comptes qui statue par voie de jugement.

- **Le tribunal administratif.**

Il est appelé à remplacer le conseil de contentieux et à juger du contentieux administratif en premier ressort, sous réserve d'appel devant le Conseil d'Etat.

- **La fonction publique territoriale.**

Le projet prévoit enfin certaines mesures relatives à l'organisation et au recrutement de la fonction publique locale et envisage ainsi la création d'un centre de formation du personnel administratif. Il prévoit également des recrutements dérogatoires pendant une période transitoire de trois ans.

### **C. - L'analyse des travaux de l'Assemblée nationale.**

L'Assemblée nationale, lors des travaux de première lecture, a admis les principes sur lesquels est fondé ce projet de loi. Les modifications essentielles apportées au projet sont évoquées ci-dessous.

Elle a prévu l'institution d'un comité Etat-territoire chargé de préparer les conditions dans lesquelles sera exercé le droit à l'autodétermination.

Elle n'a en revanche pas maintenu le principe de l'élection de l'ensemble des membres du gouvernement dont le nombre peut désormais varier de 6 à 9. Seul le président serait élu directement par l'assemblée territoriale et parmi ses membres, les ministres étant désignés par le président du gouvernement dont la proposition doit être ratifiée par l'assemblée territoriale. L'Assemblée nationale a prévu une nouvelle incompatibilité entre les fonctions de membre du gouvernement du territoire et membre de l'Assemblée des Communautés européennes et elle a précisé les conditions d'exercice du droit d'option. Elle a prévu que le président du gouvernement puisse mettre fin aux fonctions d'un seul ministre et procéder à son remplacement. Elle a modifié les conditions de versement de l'indemnité de membre du gouvernement après la cessation de fonction.

Elle a prévu la consultation obligatoire du conseil des ministres lors de la création, de la suppression ou de la modification de subdivisions administratives. Elle a autorisé le président du gouvernement à déléguer certains de ses pouvoirs d'ordonnateur. Elle a autorisé le gouvernement du territoire à saisir le ministre des Territoires d'outre-mer de toute question d'intérêt territorial.

L'Assemblée nationale a prévu que la majorité des membres composant l'assemblée territoriale puisse demander la convocation d'une session extraordinaire et a fixé dans les mêmes conditions les règles relatives à la convocation en session extraordinaire de l'assemblée des pays.

Elle a permis à l'assemblée territoriale de créer des commissions d'enquête.

Elle a rendu possible le recours à la force publique pour maintenir l'ordre au sein des assemblées. Elle a autorisé le haut-commissaire à assister sur sa demande aux séances du conseil. Elle a limité le droit de déposer des motions de censure à une par session. Elle a étendu au gouvernement du territoire le droit de dissoudre l'assemblée territoriale.

#### **D. - L'analyse et les propositions de la commission des Lois.**

L'analyse du projet de loi fait craindre de *nombreux risques de blocage* des institutions et ne permet pas d'envisager sereinement l'avenir prochain de ce territoire.

Le Gouvernement, en effet, maintient en Nouvelle-Calédonie, peuplée de 150.000 habitants, six autorités administratives : une administration d'Etat, un conseil de gouvernement, et institue une assemblée territoriale, une assemblée de pays, des conseils de pays. Ces différents centres de décisions se superposent aux 33 communes de plein exercice. Le territoire de la Nouvelle-Calédonie constituerait désormais un *espace géographique sur-administré* avec tous les risques de paralysie que cela comporte, sans compter les surcoûts financiers qui incomberont aux contribuables.

De plus, les conditions de désignation de ces différentes autorités font appel à quasiment tous les modes de scrutin : majoritaire, proportionnel avec répartition des sièges à la plus forte moyenne, proportionnel avec répartition des sièges au plus fort reste, sans oublier dans certains cas le recours à une simple désignation. Cette multiplicité risque d'être à l'origine de contestation de la légitimité des uns par les autres.

En outre, la volonté de favoriser une certaine frange de la population apparaît clairement, notamment dans la loi électorale, et cette volonté risque de se traduire par une *tension accrue entre les différentes ethnies*. De plus, il est difficilement admissible que la communauté canaque dont la légitimité est reconnue par la déclaration de Nainville-les-Roches expressément visée par le projet puisse juger de celle des autres ethnies et ainsi, déterminer les critères de participation au scrutin d'autodétermination prévu pour 1989. Il convient à cet égard de rappeler que le front indépendantiste ne reconnaît la légitimité outre celle du peuple kanak, celle de ceux qu'il qualifie de « victimes de l'histoire » à savoir les personnes nées sur le territoire qui doivent avoir soit leur père, soit leur mère, nés sur le territoire.

Enfin, *l'institutionnalisation de la coutume* dans le cadre de circonscriptions plus ou moins contestées et qui ne recouvrent pas des réalités existantes, risque d'entraîner certaines tensions. Celles-ci seraient en outre aggravées par le choix du mode de désignation des représentants coutumiers et risqueraient de favoriser une guerre des clans.

En outre, il paraîtrait plus conforme à un souci de bonne logique et de bonne gestion d'associer le conseil des grands chefs apte à jouer effectivement un rôle important de conciliation et de concertation.

En effet, l'essence même de la coutume est de rester en évolution. Or les structures ainsi mises en place risquent de la figer.

Le Rapporteur aurait souhaité contribuer à l'élaboration d'un texte écartant les inconvénients rappelés ci-dessus et susceptible de rapprocher les points de vue des différentes parties prenantes. Il convient de rappeler que les deux textes relatifs au statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale ont fait l'objet d'une discussion commune à l'Assemblée nationale. Il a été demandé par la commission des Lois que l'examen de ces projets soit dissocié. Le vote de la loi électorale aurait permis de procéder, dans les moindres délais, au renouvellement de l'assemblée territoriale dont le mandat est arrivé à échéance le 30 juin 1984. Le Gouvernement a fait savoir qu'il ne pouvait accéder à cette demande et a inscrit ces deux textes conjointement à l'ordre du jour d'une des premières séances de la session extraordinaire.

Dans ces conditions et prenant en considération le fait que l'assemblée territoriale, saisie pour avis conformément à l'article 74 de la Constitution, a émis un **avis défavorable sur ce projet**, votre commission des Lois est conduite à vous demander d'adopter la motion tendant à opposer la question préalable, en application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement.

## MOTION TENDANT A OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

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

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

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

Considérant que dans un territoire peuplé de 150.000 habitants le projet de loi maintient une administration d'Etat, un conseil de gouvernement composé d'un président et de six à neuf ministres, une assemblée territoriale composée de 42 membres, et qu'il institue une assemblée de pays composée de 48 membres, et des conseils de pays. Que ces différents centres de décisions se superposent aux 33 communes dont les compétences sont maintenues. Qu'il découle de cette organisation administrative très dense des risques de blocage des institutions et de dispersion trop grande des pouvoirs :

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

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

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

Votre commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous demande **d'opposer** au projet de loi, en application de l'article 44, alinéa 3, la **question préalable**.