

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juillet 1985.

## 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, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (à la suite d'une mission d'information (2) d'une délégation de la Commission dans le Territoire du 2 au 10 juillet 1985).*

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

TOME I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

(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.

(2) Cette délégation, présidée par M. Jacques LARCHÉ, président de la Commission, comprenait un représentant de chacun des groupes politiques composant le Sénat : MM. Germain AUTHIÉ, François COLLET, Etienne DAILLY, Jacques EBERHARD, Jean-Marie GIRAULT, Daniel HOEFFEL.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2662, 2714 et in-8° 797.

Sénat : 333 (1984-1985).

Nouvelle-Calédonie.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
Le Sénat et les territoires d'outre-mer .....	5
<b>LA MISSION DE LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	9
Liste des auditions et visites effectuées par la délégation de la commission des Lois dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances du 2 au 10 juillet 1985 .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES</b> .....	21
<b>I. - La Nouvelle-Calédonie : réalités sociales et économiques</b> .....	21
A. - <i>La réalité humaine</i> .....	22
1° Une société caractérisée par sa grande diversité ethnique .....	22
2° Organisée dans des structures administratives originales .....	26
B. - <i>Une structure économique qui ne mobilise pas toutes les potentialités du territoire</i> .....	27
1° Une structure économique déséquilibrée .....	27
2° Une économie dépendante de l'extérieur .....	30
<b>II. - L'instabilité statutaire et les hésitations législatives</b> .....	31
A. - <i>Les attermoissements de l'histoire institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie</i> ....	31
1° La loi-cadre du 23 juin 1956 : la décentralisation administrative et politique .....	31
2° La loi du 21 décembre 1963 : la mise en cause de l'expérience de décentralisation .....	31
3° La loi du 28 décembre 1976 : l'autonomie de gestion .....	32
4° La loi du 4 février 1982 : les ordonnances .....	33
B. - <i>La réforme foncière : ses difficultés</i> .....	33
1° Les données historiques et sociologiques de la question foncière .....	33
2° Les premiers pas de la réforme foncière : les initiatives territoriales .....	34
3° La loi du 7 janvier 1981 .....	35
4° L'ordonnance foncière du 15 octobre 1982 : la création de l'office foncier et la reconnaissance de droits fonciers coutumiers .....	35

DEUXIÈME PARTIE : LE PROJET DE LOI .....	39
III. – L'enchaînement inexorable des faits .....	39
A. – <i>Idéologie d'abord</i> .....	39
1° Les promesses jusqu'en 1981 .....	39
2° Les commencements d'exécution * de 1981 à 1983 .....	40
B. – <i>Le statut Lemoine</i> .....	43
1° Les ambiguïtés .....	43
2° Les défaillances .....	44
C. – <i>Le plan Pisanu</i> .....	47
1° La magie du verbe .....	47
2° La doctrine révélée .....	47
IV. – Le « plan Fabius » .....	52
A. – <i>Un statut d'attente</i> .....	52
B. – <i>Au service d'objectifs qui n'ont pas varié</i> .....	54
C. – <i>Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> .....	55
TROISIÈME PARTIE : L'EXAMEN PAR LA COMMISSION ET SES PROPOSITIONS .....	59
V. – Le contexte du « plan Fabius » : l'actuel gâchis calédonien .....	59
A. – <i>Une société traumatisée</i> .....	59
B. – <i>Une économie asphyxiée</i> .....	61
VI. – Les raisons qui ont pesé en faveur de la prise en considération du projet de loi ...	66
A. – <i>L'impossibilité de procéder actuellement au scrutin d'autodétermination</i> .....	66
B. – <i>La protection due à tous nos concitoyens</i> .....	67
C. – <i>La nécessité de permettre la reprise du dialogue et le rétablissement de la paix civile</i> .....	67
D. – <i>Les intérêts supérieurs de la France</i> .....	68

	Pages
<b>VII. – Les propositions de votre Commission</b> .....	70
A. – <i>Eliminer tout ce qui risque de compromettre le sort ultérieur du territoire</i> ...	70
B. – <i>Maintenir l'unité du territoire</i> ..	70
C. – <i>Assurer la liberté et la sincérité du scrutin</i> .....	71
D. – <i>Faciliter le redémarrage de l'économie</i> .....	72
E. – <i>Ne pas déléguer les pouvoirs du Parlement refuser des ordonnances</i> .....	72
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	75
– <i>Article premier</i> : Autodétermination des populations de Nouvelle-Calédonie et régime transitoire .....	75
– <i>Article additionnel 2 A (nouveau)</i> : Institutions et pouvoirs publics du territoire .....	83
– <i>Article additionnel 2 B (nouveau)</i> : Communes de Nouvelle-Calédonie .....	84
– <i>Article 2</i> : Délimitation des régions .....	85
– Cartes : les différentes hypothèses de découpage régional .....	88 à 95
– <i>Article 3</i> : Nature juridique de la région et tableau des effectifs .....	96
– Tableau : équilibre démographique et répartition des sièges .....	97
– <i>Article 3 bis</i> : Congrès du territoire .....	98
– <i>Article 4</i> : Durée du mandat des conseillers de région .....	98
– <i>Article 5</i> : Mode de scrutin .....	100
– <i>Article additionnel 5 bis (nouveau)</i> : Extension du titre premier du livre premier du Code électoral .....	102
– <i>Article additionnel 5 ter (nouveau)</i> : Organisation des bureaux de vote .....	103
– <i>Article additionnel 5 quater (nouveau)</i> : Révision des listes électorales et vote des personnes réfugiées dans l'agglomération de Nouméa .....	104
– <i>Article additionnel 5 quinquies (nouveau)</i> : Règles spéciales applicables au vote .....	105
– <i>Article 6</i> : Législation applicable aux élections des membres des conseils de région de Nouvelle-Calédonie. – Dispositions particulières pour le dépouillement .....	106
– <i>Article 7</i> : Commission de contrôle .....	111
– <i>Article 8</i> : Organisation de la propagande radiodiffusée et télévisée .....	114
– <i>Article additionnel 8 bis (nouveau)</i> : Extension de la législation relative aux sondages ..	114
– <i>Article 9</i> : Contestations des élections .....	115
– <i>Article additionnel 9 bis (nouveau)</i> : Commission de contrôle parlementaire .....	116
– <i>Article 10</i> : Elections du président et des vice-présidents des conseils de région .....	117
– <i>Article 11</i> : Conseil coutumier territorial et conseils consultatifs coutumiers régionaux ..	118
– <i>Article 11 bis</i> : Comité économique et social régional .....	119
– <i>Article 11 ter</i> : Compétences générales de la région .....	120
– <i>Article 12</i> : Attributions particulières de la région .....	120
– <i>Article 13</i> : Compétences de la région (supprimé) .....	125
– <i>Article 14</i> : Election du président et des vice-présidents du Congrès du Territoire .....	125
– <i>Article 14 bis</i> : Attributions du Congrès du Territoire .....	125
– <i>Article 15</i> : Attributions du haut-commissaire .....	126
– <i>Article 16</i> : Conseil exécutif .....	127

- Article 17 : Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures appartenant au domaine de la loi .....	128
- Article 17 bis : Prorogation de l'état d'urgence .....	133
- Article 18 : Date des élections aux conseils de région .....	134
- Article 19 . Achèvement du mandat des institutions actuelles du territoire .....	135
- Article 19 bis : Dispositions réglementaires d'application .....	135
- Article 20 : Abrogation des dispositions contraires au présent texte .....	136

**ANNEXE AU TOME I .....** 137

**I. - Notes additionnelles à l'examen des articles .....** 139

- L'idée d'association (à propos de l'article premier) .....	139
1. Genèse et portée de l'article 88 de la Constitution .....	139
2. La notion d'Etat associé en droit français .....	140
3. La notion d'Etat associé en droit anglo-saxon .....	143
- La coutume (art. 11) : les tentatives de conciliation de deux traditions juridiques opposées .....	146
- Les compétences du territoire telles qu'elles résultent de la loi du 6 septembre 1984 (art. 14 bis) .....	150

**II. - Documents d'information .....** 155

1. Les méthodes du F.L.N.K.S. ....	157
2. La pesanteur de l'environnement anglo-saxon .....	162

---

## INTRODUCTION

### Le Sénat et les territoires d'outre-mer.

MESDAMES, MESSIEURS.

Comme chacun sait, les territoires d'outre-mer occupent une place particulière dans l'organisation de la République. L'article 74 leur est consacré et leur rattachement à la République résulte, pour chacun, d'une volonté clairement exprimée par leur population au moment de l'adoption de la Constitution de 1958.

Le Sénat a toujours respecté le principe de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes : il ne s'est pas opposé à l'indépendance de certains territoires lorsque les populations l'ont clairement demandée. Tel fut le cas par exemple en 1977 lorsqu'il s'est agi de tirer les conséquences de la consultation organisée en application de la loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire français des Afars et des Issas.

En revanche, il a fait en sorte que la volonté exprimée par les populations de rester dans la France soit respectée : c'est en très large partie au Sénat que les Mahorais doivent d'être restés français.

La Haute Assemblée, représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République, qu'il s'agisse des collectivités d'outre-mer comme des collectivités métropolitaines, a toujours veillé à ce que l'opinion exprimée par les autorités locales librement élues soit prise en compte. Dans cet esprit, elle a toujours porté une grande importance à la consultation préalable des assemblées territoriales. Comme pour les assemblées métropolitaines, elle a toujours été réticente face à la diminution de leurs pouvoirs. C'est la raison pour laquelle, par exemple, elle s'est opposée à la loi n° 82-127 du 4 février 1982 qui proposait de « promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie » par voie d'ordonnances au moment même où était appliquée en métropole la décentralisation.

Lorsque des débats concernant les territoires d'outre-mer ont été engagés devant lui, le Sénat a toujours recherché des solutions

aux problèmes posés en s'efforçant d'éviter les a priori et en tenant à procéder au préalable à une information sur place auprès des intéressés eux-mêmes. Il a voulu ainsi, dans la mesure du possible, limiter l'instabilité statutaire qui explique partiellement certaines difficultés que connaissent les relations entre les populations d'outre-mer et celles de métropole.

Ce pragmatisme l'a conduit, lorsque c'était nécessaire, à la reconnaissance des spécificités de certains territoires : il ne s'est pas opposé, en ce qui concerne l'Archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, au passage du statut de département d'outre-mer à celui de collectivité à statut particulier. En ce qui concerne la Polynésie, il a adopté des positions audacieuses, allant dans la voie de l'autonomie interne, au-delà de ce que proposait le texte gouvernemental, notamment en ce qui concerne l'enseignement des langues locales ou même les relations extérieures.

C'est au contraire parce que le Gouvernement ne lui a pas permis de procéder à l'étude sur place de problèmes posés par le futur statut Lemoine et qu'il a voulu imposer une certaine précipitation au débat, qu'il s'est opposé, par la question préalable, à l'adoption de la loi du 6 septembre 1984, portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances dit « statut Lemoine » qui est d'ailleurs aujourd'hui lettre morte dans la plupart de ses implications.

En résumé, et contrairement à ce que beaucoup ont tenté de faire croire à plusieurs reprises, la conception sénatoriale a toujours été en ce qui concerne le statut des territoires d'outre-mer une conception évolutive.

L'exemple des statuts de 1976 pour la Nouvelle-Calédonie, de 1977 et de 1984 pour la Polynésie sont là pour en témoigner. Les clivages politiques nationaux ont alors été de peu de poids face à la considération de l'intérêt ou de la spécificité des populations des territoires concernés.

C'est dans le même état d'esprit que votre commission des Lois a abordé l'examen du texte qui lui est soumis. Attentive aux désordres causés, il faut bien le dire, par une certaine incurie administrative, conséquence lointaine d'un certain aveuglement idéologique, elle a suivi avec beaucoup d'intérêt les initiatives successives prises par le Gouvernement pour tenter de débloquer la situation qu'il avait lui-même créée.

M. Edgard Pisani ayant été nommé délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie et dépendances le 1<sup>er</sup> décembre, M. Jacques Larché, président de la commission des Lois faisait part dès le 4 janvier à M. le Premier ministre de son « intention de demander à M. Edgard Pisani, de venir devant la commission des Lois du Sénat lors de sa plus prochaine visite à Paris, pour

exposer le fruit de ses premières réflexions et de ses entretiens » – avant même donc que les propositions du délégué du Gouvernement soient rendues publiques. La Commission décidait également de se tenir prête à se rendre dans le territoire dès lors que le projet de loi destiné à concrétiser les propositions de M. Edgard Pisani serait déposé devant le Parlement.

Les nouvelles hésitations gouvernementales, qui firent suite à la visite de M. le Président de la République le 20 janvier – les propositions nouvelles présentées le 24 janvier devant le Sénat par M. Dick Ukeiwé et qu'il complètera le 2 avril, la lettre du 11 février de M. Laurent Fabius donnant au délégué du gouvernement un délai de réflexion supplémentaire de deux mois – firent que le projet de loi – au demeurant fort différent du plan initial – ne fut déposé que le 30 avril et adopté par l'Assemblée nationale que le 4 juin. Dès lors, votre Commission et, avec elle, le Gouvernement se trouvèrent placés devant un dilemme : soit envoyer sur place immédiatement une délégation représentative de l'ensemble des groupes politiques composant la Haute Assemblée mais risquer de compromettre le déroulement de la session ordinaire (1), soit achever l'ensemble des textes en navette et partir sans délai pour pouvoir se consacrer entièrement à l'examen du problème néo-calédonien. Il en fut ainsi décidé avec l'accord du Gouvernement (2).

(1) La commission des Lois, comme à son accoutumée, était alors particulièrement chargée, c'est ainsi qu'étaient inscrits à son ordre du jour pour s'en tenir aux seuls projets de loi les textes suivants :

- Projet de loi tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.
- Projet de loi relatif à la publicité faite en faveur des armes à feu et de leurs munitions.
- Projet de loi relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement.
- Projet de loi relatif aux participations détenues dans les sociétés par actions.
- Projet de loi relatif à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée.
- Projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.
- Projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (avis).
- Projet de loi modifiant le Code électoral et relatif à l'élection des députés.
- Projet de loi organique modifiant le Code électoral et relatif à l'élection des députés.
- Projet de loi modifiant le Code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux.
- Projet de loi relatif à certaines activités d'économie sociale (avis).
- Projet de loi relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (avis).
- Projet de loi relatif à l'enregistrement audiovisuel ou sonore des audiences des juridictions et tendant à modifier l'article 773 du Code de procédure pénale.
- Projet de loi et projet de loi organique relatifs à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

(2) Pour montrer sa bonne volonté et son intérêt pour le sujet, la commissions des Lois devait accepter en outre sans difficulté que soit ajouté à son ordre du jour pour la session extraordinaire le projet de loi portant modernisation de la police.

## **LA MISSION DE LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS**

Le 30 juin, une délégation de sept membres de la Commission conduite par le Président Larché et comprenant un représentant de chacun des groupes politiques du Sénat, se rendait en Nouvelle-Calédonie avec l'intention de procéder à l'audition de l'ensemble des représentants des forces politiques du Territoire et de se rendre dans toutes les parties de la Nouvelle-Calédonie et dépendances où s'étaient produits des troubles et où elle jugerait nécessaire d'aller pour l'information complète du Sénat.

Ces deux objectifs ont été parfaitement remplis grâce notamment à l'aide apportée par M. Fernand Wibaux, délégué du Gouvernement, successeur de M. Edgard Pisani comme haut commissaire de la République. Le compte rendu de cette mission sera effectué à l'ouverture de la séance publique par le président de la commission des Lois et, sans doute, nos collègues membres de cette délégation souhaiteront-ils au cours de la discussion générale apporter leurs propres observations comme ils l'ont fait devant la commission des Lois dès le retour de la mission le jeudi 12 juillet.

A cet égard, on ne peut que se féliciter de la parfaite entente qui a présidé à l'ensemble des travaux sur place et rendre hommage à chacun des membres de la délégation pour la grande conscience qu'il a apportée dans l'exécution d'une tâche difficile.

La délégation était ainsi composée :

- M. Jacques Larché, sénateur de Seine-et-Marne, président de la commission des Lois,
- M. Etienne Dailly, sénateur de Seine-et-Marne, vice-président du Sénat (groupe de la Gauche démocratique),
- M. François Collet, sénateur de Paris, secrétaire de la commission des Lois (groupe R.P.R.),
- M. Germain Authié, sénateur de l'Ariège, secrétaire de la commission des Lois (groupe socialiste),
- M. Jacques Eberhard, sénateur de la Seine-Maritime (groupe communiste),
- M. Jean-Marie Girault, sénateur du Calvados (groupe de l'Union des Républicains et Indépendants),

- M. Daniel Hoeffel, sénateur du Bas-Rhin (groupe de l'Union centriste),

et était accompagnée par M. Alain Delcamp, administrateur des services du Sénat, responsable du secrétariat de la commission des Lois.

On pourra juger par le compte rendu ci-après du très large éventail de ses contacts et de son souci de se rendre dans tous les endroits sensibles.

Ces contacts et ces déplacements permettront à votre Rapporteur de situer les principales dispositions du projet qui vous est soumis dans leur contexte conjoncturel et à cet effet de tracer un tableau de la situation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, tableau qui est hélas encore aujourd'hui, à beaucoup d'égards, celui d'un véritable mais désolant gâchis .

Pour que chacun soit convaincu du sérieux de son enquête, il ne paraît pas inutile de porter à la connaissance du Sénat la longue liste des auditions et visites effectuées par la délégation dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances du 2 au 10 juillet 1985. Elle s'établit comme suit :

**LISTE DES AUDITIONS ET VISITES EFFECTUÉES  
PAR LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION  
DES LOIS DANS LE TERRITOIRE DE NOU-  
VELLE-CALÉDONIE ET DÉPENDANCES DU 2  
AU 10 JUILLET 1985**

*MARDI 2 JUILLET*

- 14 heures Arrivée à l'aéroport de La Tontouta.  
Accueil par M. Fernand Wibaux, délégué du Gouver-  
nement, haut-commissaire, par M. Dick Ukeiwé,  
sénateur, président du Gouvernement du territoire,  
et par M. Jean Lèques, président de l'Assemblée  
territoriale.
- 15 heures Conférence de presse.
- 16 h 30 Cérémonie au monument aux morts.
- 17 h 15 Entretien avec M. Fernand Wibaux, délégué du  
Gouvernement.

*MERCREDI 3 JUILLET*

- 9 heures Visite à M. Dick Ukeiwé, président du Gouverne-  
ment du territoire.
- 9 h 15 Première réunion de travail avec le Gouvernement ;  
rapports suivis de débats de :
- M. Pierre Frogier, ministre de l'Economie et  
des Finances, chargé des affaires intérieures : commu-  
nication sur la situation économique générale;
  - M. Charles Lavoix, ministre de l'Equipement,  
du Tourisme, des Transports et des Communica-  
tions : communication sur la situation du tourisme ;
  - M. Denis Milliard, ministre du Travail, de  
l'Emploi, chargé de la fonction publique : communi-  
cation sur la situation de l'emploi ;

- M. Delin Wema, ministre de l'Enseignement et de la Formation professionnelle, chargé des relations avec les communes : communication sur la situation sur la côte est ;

- M. Goïne Wamo, ministre de la Jeunesse, des Sports, chargé des Jeux du Pacifique : communication sur la situation dans les îles ;

- M. Pierre Maresca, ministre de la Santé et des Affaires sociales: communication sur les problèmes d'ordre public dans le territoire.

- 11 heures Visite à M. Roger Laroque, Maire de Nouméa.  
Entretien avec M. Roger Laroque, M. Jean Lèques, premier adjoint, et M. Dick Ukeiwe, conseiller municipal.
- 12 h 15 Réception offerte par M. Roger Laroque, Maire de Nouméa.
- 14 h 15 Réunion de travail avec l'Association des maires, présidée par M. Gaston Boewa, maire du Mont-Dore, premier vice-président.
- 15 h 45 Première réunion de travail avec les membres de la commission spéciale de l'Assemblée territoriale, élargie à l'ensemble des conseillers territoriaux dans les locaux de l'Assemblée territoriale, en présence notamment de M. Jean Lèques, président ; de M. Jean-Claude Briault, de M. Henri Wetta, vice-présidents et de M. Henri Leleu et de M. Albert Etuve, respectivement président et rapporteur de la commission spéciale.
- 17 h 45 Entretien avec M. Jean Lèques, président de l'Assemblée territoriale.
- 18 heures Entretien au siège de l'archevêché avec le Père Tohu, vicaire général.
- 19 heures Entretien au siège de l'église évangélique avec le conseil exécutif présidé par le pasteur Ajapunhya.
- 21 heures Dîner en l'honneur de la délégation offert par le délégué du Gouvernement dans sa résidence.

## **JEUDI 4 JUILLET**

*Première série d'entretiens dans les locaux du Haut-Commissariat avec les représentants des forces politiques du territoire :*

- 7 h 30 M. Lionel Cherrier, ancien sénateur.
- 8 h 30 Rassemblement pour la Calédonie dans la République (R.P.C.R.) : cette délégation, conduite par M. Roger Laroque et M. Jean Lèques, comprenait notamment MM. Jean-Claude Briault et Henri Wetta, vice-présidents de l'Assemblée territoriale ; MM. Jules Ate, Jean Guindon, Philippe Mamoon, Arnold Martin, Maurice Nenou-Pwataho et Ateleso Taofifenua, conseillers territoriaux.
- 10 h 45 M. Roger Galliot, conseiller territorial, ancien maire de Thio, ancien Président de l'Association des maires, représentant le Front national, et M. François Neoere, secrétaire du Front national, secrétaire du Regroupement dans la Case de la Paix (R.C.P.), ancien conseiller du Gouvernement.
- 11 h 30 Délégation du Parti fédéral kanak conduite par M. Gabriel Paita, conseiller territorial, président, et M. Auguste Siapo, vice-président ; ces personnalités étaient accompagnées de M. Gaston Morlet, ancien conseiller du Gouvernement (Fédération pour une nouvelle société calédonienne) de 1979 à 1984.
- 14 h 30 Réunion de travail au siège de l'Office culturel, scientifique et technique canaque à Nouville avec le conseil des grands chefs, en présence de M. Hilarion Vendegou, président, de M. Siaze, grand chef du district de Wet et de M. Martin Wamytan (tribu de Saint-Louis).
- 16 h 30 Rencontre avec les représentants des communautés océanienne et asiatique dans les locaux du haut-commissariat :
- Communauté wallisienne conduite par le père Sagato, accompagné des représentants des cinq districts du territoire ;
  - Délégation de Polynésiens comprenant notamment le pasteur Léonard, M. Roland Magnea, M. Tino Rodolphe et M. Jean-Claude Taputuarai ;

- Amicale vietnamienne conduite par son président, M. Jean Dao ;

- Communauté indonésienne conduite par la présidente de l'Association indonésienne de Nouvelle-Calédonie, Mme Nacijan Siban ;

## VENDREDI 5 JUILLET

*Poursuite des entretiens avec les représentants des forces politiques dans les locaux du haut-commissariat :*

- 7 h 30 M. Chatenay, Président du Parti national calédonien.
- 8 h 45 Délégation du Front de libération nationale kanak socialiste (F.L.N.K.S.) comprenant M. François Burck, ancien conseiller territorial, représentant l'Union calédonienne (U.C.); M. Jacques Violette, ancien conseiller territorial, représentant le Parti socialiste calédonien (P.S.C.); M. Edmond Nekiriai, président de l'Union progressiste mélanésienne (U.P.M.).
- 10 h 15 Délégation du parti de Libération kanake socialiste (L.K.S.), conduite par M. Nidoish Naisseline, président, ancien conseiller territorial, et comprenant M. Henri Bailly, ancien conseiller du Gouvernement (1982-1984) et M. Francis Poadouy, maire de Poindimié, ancien conseiller territorial.
- 11 h 30 Parti socialiste de Nouvelle-Calédonie (P.S.N.C.) conduit par M. Claude Fournier, secrétaire général de l'Assemblée territoriale, accompagné notamment par M. Gaston Lethezer, maire de Voh.
- 12 heures Section locale du parti socialiste comprenant M. Wocjick, premier secrétaire, inspecteur du travail, M. Veux, secrétaire administratif, et M. Ghilini.
- 12 h 45 Entretien à la chambre de commerce et d'industrie avec M. Arnold Daly, président de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, ancien conseiller du Gouvernement (1964-1970).  
Déjeuner débat à la chambre de commerce avec les représentants des activités économiques :

- M. Guy Mennesson, conseiller économique et social de Nouvelle-Calédonie ;

- M. Didier Leroux, président de la Fédération patronale ;

- M. Roger Pene, président de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie ;

- M. Paul Weiss, vice-président de la chambre de métiers de Nouvelle-Calédonie ;

- M. Jean Lanchon, vice-président de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie ;

- M. Paul Bliet, directeur de la société métallurgique Le Nickel ;

- M. Pierre Lombard, président des Restaurateurs de Nouméa ;

- M. Georges Allegret, président de la Fédération de l'hôtellerie de l'intérieur et des îles ;

- M. Michel Lagneau, Syndicat des industries de transformation de Nouvelle-Calédonie ;

- M. Georges Giovannelli, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie.

15 heures Dans les locaux du haut-commissariat :

Rencontre avec les représentants des syndicats comprenant des représentants de la C.G.T., de la C.G.T.-F.O. et de l'Union syndicale des ouvriers exploités de Nouvelle-Calédonie, cette dernière délégation étant conduite par le secrétaire général du syndicat, M. Guy Mennesson, conseiller économique et social depuis 1984.

16 h 15 M. Jouhaud, directeur de R.F.O. (Radiodiffusion télévision française pour l'outre-mer).

16 h 45 M. Christian Prost, directeur de Radio-Rythme bleue.

17 h 15 M. Ventrillon, directeur du journal *Les Nouvelles*, accompagné de M. Chartier, directeur adjoint.

17 h 45 M. Jacques Lafleur, député.

**SAMEDI 6 JUILLET**

- 7 h 20      **Départ de l'aérodrome de Magenta par un vol spécial d'Air-Calédonie à destination du nord du Territoire.**
- 8 h 30      **Arrivée à Koumac où la délégation est accueillie par le chef de la subdivision ouest, M. Jean-Félix Labussière, sous-préfet, et par le maire de la commune, M. Lucien Tourte.  
Echange de vues à la mairie avec des habitants de la commune.**
- 9 h 10      **Visite à la tribu de Paop – Cérémonie coutumière.**
- 9 h 30      **Départ par la route à destination de Kaala-Gomen.**
- 9 h 50      **Accueil à la mairie par M. André Levant, maire, accompagné de deux conseillers municipaux – Echange de vues.**
- 10 h 30     **Départ par la route à destination de Koné, chef-lieu de la subdivision.**  
**Contacts informels avec certains conseillers territoriaux, les maires des communes de la subdivision, des représentants de la population, et des activités socio-économiques.**  
**Réunion organisée par M. Robert Saggio, conseiller territorial, à propos des procédures d'indemnisation, avec une délégation des personnes de la région ayant subi des préjudices à l'occasion des événements.**  
**Déjeuner offert par le chef de subdivision auquel participaient les personnalités suivantes :**  
    - M. Jean-Pierre Aïfa, maire de Bourail ;  
    - M. Lucien Tourte, maire de Koumac ;  
    - M. Alain Levant, maire de Kaala-Gomen ;  
    - M. Emmanuel Daye, maire de Poum ;  
    - M. Georges Avril, maire de Pouembout ;  
    - M. Gustave Lethezer, maire de Voh ;  
    - M. Eloi Tchoeaoua, maire de Ouégoa ;  
    - M. Daniel Devaut, premier adjoint au maire de Koné ;

- M. le capitaine Pascal Job, commandant la compagnie de gendarmerie de Koné ;
- M. le Lieutenant-Colonel Moal, commandant le groupement de gendarmerie mobile de la côte ouest ;
- M. Robert Saggio, conseiller territorial ;
- M. Firmin Gorohouna, président du GANO ;
- M. Roger Mennesson, éleveur ;
- M. Lionel Blancher, éleveur ;
- M. Raphaël Wemama, chef d'agence S.I.C.N.C. ;
- M. Alain Bernanos, maraîcher ;
- M. Edouard Piroddi, retraité S.A.O. ;
- M. France Debien, éleveur ;
- M. Bruno Wright, conseiller municipal ;
- M. Lucien Gardenal, attaché administratif de la S.A.O. ;
- M. Louis N'Gadiman, garagiste ;
- M. Julien Mahossem, employé de la S.L.N., Népoui.

- 14 heures Départ à bord d'un hélicoptère « puma » mis à disposition par l'unité de l'aviation légère de l'armée de terre (A.L.A.T.) stationnée à la base de La Tontouta, à destination de la tribu de Ouyaguette, située sur la commune de Hienghène
- 14 h 15 Accueil par le chef coutumier et le conseil des anciens.  
Entretien avec les habitants.
- 14 h 45 Départ en hélicoptère à destination de Hienghène.
- 15 h 15 Accueil par M. Alain Gehin, sous-préfet, chef de la subdivision administrative est.
- 15 h 30 Entretien à la mairie de Hienghène avec M. Jean-Marie Tjibaou, maire.
- 16 h 15 Départ par la route à destination de Poindimié, chef-lieu de la subdivision est.
- 17 heures Réception offerte par M. et Mme Gehin au siège de la subdivision et entretien avec des personnalités locales, notamment M. Francis Poadouy, maire de la commune, et le président du Syndicat des éleveurs.

- 17 h 45    Départ par la route à destination de Touho.  
18 h 15    Décollage à destination de Nouméa.  
19 h 15    Arrivée à Nouméa.

*DIMANCHE 7 JUILLET*

- 7 h 50    Départ de Nouméa à bord d'un hélicoptère puma de l'A.L.A.T.
- 8 h 15    Arrivée à La Foa, chef-lieu de la subdivision sud.  
Accueil par M. Vincent, sous-préfet, chef de la subdivision sud.  
Entretien avec des personnalités locales et des représentants de la population au siège de la subdivision. Assistaient également à cet entretien M. Félix Basquin, maire de La Foa, et M. Justin Monawa, maire de Moindou.
- 9 h 45    Départ à destination de Canala.
- 10 h 05    Arrivée à Canala.  
Accueil par M. Maxime Karambeu, maire de Canala.  
Réunion à la mairie en présence d'élus et d'habitants de la commune (en particulier de la région de Kouaoua).  
Réception offerte par le maire.
- 11 h 30    Départ de Canala.
- 11 h 50    Arrivée à La Foa.  
Déjeuner à la subdivision offert par M. et Mme Vincent. Participait notamment à ce déjeuner, outre M. Basquin, M. Robert Kollen, maire de Sarraméa, président de l'Association des maires.
- 14 h 30    Départ de La Foa à destination des îles Loyauté.
- 15 heures    Arrivée à Wé.  
Accueil par M. Kozar, chef de la subdivision des îles Loyauté.  
Rencontre avec les enseignants au collège de Wé.  
Accueil à la mairie par M. Wapae, maire de Lifou.  
Réunion à la subdivision avec les représentants locaux du L.K.S.  
Accueil coutumier à la tribu de Douaoulou par le grand chef Zeoula.

- 17 heures Départ de Lifou.
- 18 h 30 Arrivée à Nouméa.
- 19 heures Arrivée à Dumbéa.  
Accueil par M. Bernard Marant, maire de Dumbéa,  
et par M. Dick Ukeiwé.  
Rencontre avec les réfugiés dans le lotissement  
communal « Chabert » en cours de construction, et  
au lieu-dit les Tours-de-Saint-Quentin.

*LUNDI 8 JUILLET*

- Poursuites des entretiens au haut-commissariat.
- 7 h 30 M. Demateis, contrôleur général de la police.
- 8 h 45 Le général Debarge, Commandant des forces de  
gendarmerie.
- 10 h 30 Visite aux autorités judiciaires dans les locaux du  
Palais de justice.  
Entretien avec M. Viricelle, premier président de la  
cour d'appel, et avec M. Bilbao, procureur général  
de la République.
- 11 h 45 Accueil par le général Francheschi, commandant  
supérieur des Forces armées.  
Conférence sur l'état des forces et les missions  
exercées, en présence des représentants des trois armes.
- 13 heures Déjeuner offert par le commandant supérieur des  
Forces armées et Mme Francheschi en leur résidence.
- 14 h 30 Départ en hélicoptère Puma de l'armée de l'Air à  
destination de Thio.
- 15 h 15 Arrivée à Thio.  
Accueil par M. Vincent, sous-préfet, et M. Leraval-  
lec, président de la délégation spéciale.  
Réunion à la mairie de Thio en présence des  
habitants.
- 16 heures Envol à destination de la mine - Visite des  
installations sous la conduite des ingénieurs respon-  
sables.

- 17 h 45    Départ à destination de Nouméa.
- 18 h 30    Arrivée à Nouméa.
- 19 h 30    Dîner offert par le Gouvernement du territoire et l'Assemblée territoriale.

**MARDI 9 JUILLET**

- 7 h 30    Réunion complémentaire avec le Conseil des ministres du Territoire à propos des dispositions du projet de loi.
- 8 h 45    Réunion de travail complémentaire avec les membres de la commission spéciale de l'Assemblée. Au cours de cette réunion, il est procédé à une étude article par article du projet de loi, ce qui permet à la délégation de recueillir les observations des membres de l'assemblée.
- 12 heures    Déjeuner de presse avec l'ensemble des journalistes locaux à l'hôtel *Isle de France*.

**MERCREDI 10 JUILLET**

- 4 heures    Départ de l'aéroport de La Tontouta à destination de Paris.

\*  
\* \*

Avant d'aborder l'étude du projet de loi qui nous est soumis et qui, selon son titre-même, concerne « l'évolution de la Nouvelle-Calédonie », il convient de rappeler au Sénat ce qu'est cette île lointaine et quelles sont ses réalités sociales et économiques.

## PREMIERE PARTIE

### CONSIDERATIONS GENERALES

#### I. - LA NOUVELLE-CALEDONIE : REALITES SOCIALES ET ECONOMIQUES

Découvert en 1774 et rattaché officiellement à la France depuis le 24 septembre 1853, le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances est le plus éloigné de la métropole.

Il est aussi le plus étendu : avec 19.103 km<sup>2</sup> (dont 16.750 pour la Grande Terre) il ne représente cependant que le 1/25<sup>e</sup> de la superficie de la France (400 km de long sur 50 km de large). Peu peuplé, sa population est inégalement répartie : avec 145.368 habitants, elle représente 1/350<sup>e</sup> environ de la population française. La seule commune de Nouméa en rassemble plus de 40 %.

Ses principales richesses sont le nickel et le tourisme. La production territoriale de métal représentait 7,7 % de la production mondiale en 1983 avec 46.200 tonnes mais les réserves sont immenses : 41.994.000 tonnes (réserves + réserves potentielles), soit 26,6 % du potentiel de la planète.

Située dans le Pacifique Sud, dans un monde marqué par la présence anglo-saxonne, elle est aussi la plus grande de cette myriade d'îles qui constituent la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie.

Terre française, elle supporte facilement la comparaison en termes de niveau de vie, avec l'ensemble des pays de la zone, même les plus anciennement indépendants: avec **49.203 F par habitant**, la Nouvelle-Calédonie devance la Nouvelle-Zélande, elle est quatre fois plus riche, en terme de revenu par habitant, que les îles Fidji et 12 fois plus que le tout récent Vanuatu (1) voir tableau page 22.

La Nouvelle-Calédonie est cependant d'abord une réalité humaine, dotée de structures administratives originales mais dont l'économie a été gravement affectée par les événements qu'elle vient de subir.

## A. - *La réalité humaine.*

### 1° Une société caractérisée par sa grande diversité ethnique.

Certains médias diffusent une image falsifiée de la crise que connaît la Nouvelle-Calédonie en véhiculant la thèse d'un affrontement racial entre les mélanésiens, premiers habitants du pays, et une population d'origine européenne. Cette affabulation fait peu de cas de la puissante originalité de la société néo-calédonienne que constitue son caractère multiracial ou pluriethnique.

Cette situation apparaît comme le résultat d'une tentative délibérée de colonisation de peuplement avec des apports successifs, depuis la prise de possession de 1853. Dans le sillage des européens sont en effet arrivées diverses minorités asiatiques et océaniques dont la participation au peuplement et à la mise en valeur de la Nouvelle-Calédonie ne saurait être négligée.

En 1985, la population de la Nouvelle-Calédonie s'élève à 145.400 habitants. Les deux groupes ethniques dominants que forment les mélanésiens et les européens ont connu une évolution démographique différente.

Le nombre des mélanésiens a décliné fortement jusqu'en 1900 avant de se stabiliser et de connaître un renouveau après 1920 et une explosion démographique à partir de 1956.

En effet, lors de la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France, la population mélanésienne se situait

(1)	PRODUIT NATIONAL BRUT			
	En milliards		Par habitant	
	de dollars américains	de francs français	en dollars américains	en francs français
- Nouvelle-Calédonie (1982)	1,15	7,348	7.700	49.203
- Nouvelle-Zélande (1982)	24,10	154,24	7.605	48.672
- Australie (1983)	158,10	1.011,84	10.416	66.662,4
- Fidji (1982)	1,19	7,604	1.802	11.514,78
- Polynésie française (1982)	1,203	7,687	7.520	48.052,8
- Samoa occidentales (1982)	0,145	0,926	900	5.751
- Vanuatu (1982)	0,085	0,543	650	4.153,5
- France (1982)	532,20	3.406,80	9.945	63.648

V B Les calculs sont établis d'après le cours moyen du dollar suivant 1982 6,39 FF, 1983 7,74 FF Cette différence du cours a pour effet de surevaluer fortement en francs les chiffres 1983

entre 30.000 et 40.000 habitants ; mais, dès les premiers contacts avec les européens, le dépeuplement mélanésien va commencer. En 1887, le premier recensement officiel dénombre 41.874 mélanésiens ; ils ne seront plus que 28.000 en 1901 et 27.000 en 1921. Cette chute démographique, observée dans d'autres pays du Pacifique, demeure assez mal expliquée. Toutefois, certaines causes sont avancées et notamment les maladies introduites par les européens, les ravages de l'alcoolisme, l'infanticide des filles et le refus de procréer. Pour certains, ce déclin démographique témoigne d'un mal de vivre et d'une volonté de suicide collectif, induits par le traumatisme de la colonisation.

Après 1920, la reprise démographique s'amorce : la population mélanésienne s'élève à 29.000 habitants en 1936, à 35.000 en 1956, à 41.200 en 1963, à 46.200 en 1969, à 55.600 en 1976 et à 61.900 en 1983. En quarante ans, les effectifs de la communauté mélanésienne ont presque doublé. Les causes de ce renouveau démographique résident principalement dans les progrès de l'hygiène et dans la stabilisation du patrimoine foncier consécutive au cantonnement général décrété par le gouverneur Feillet, en 1897. Avec M. Alain Saussol (1), on ne peut manquer d'observer que « le redressement démographique mélanésien se produit avec l'arrivée à l'âge adulte de la génération née dans les réserves de Feillet ».

**Le peuplement européen** a évolué différemment. Après avoir augmenté rapidement (2.005 habitants en 1866, 16.845 en 1877, 21.000 en 1896, soit un décuplement en trente ans), le nombre des européens décline de 23.500 à moins de 17.000 individus entre 1.900 et 1.920 pour se stabiliser jusqu'en 1945 (18.500). Depuis cette date, l'augmentation numérique est rapide et soutenue. Dès 1953, la population européenne retrouve son effectif de 1900 ; en 1956, elle comptait 25.200 habitants avant de s'élever à 41.300 habitants en 1969, à 50.800 habitants en 1976 et à 54.000 habitants en 1983.

L'implantation européenne se caractérise par une substitution de l'immigration libre à la colonisation pénale. Commencé en 1864, l'afflux des forçats se poursuit jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. En 1896, la population pénale représente 40 % du peuplement européen. A cette colonisation pénitentiaire s'ajoutèrent les déportés de la Commune et un contingent de Kabyles d'Algérie, révoltés contre la France. A partir de 1895, va se développer sous l'impulsion du gouverneur Feillet une immigration libre qui peuple de petits planteurs de café les centres de la Côte est et du nord-ouest. En 1926, des colons, en provenance du Nord de la métropole et regroupés en coopératives dès avant leur

---

(1) in l'Atlas de la Nouvelle-Calédonie, planche 23 O.R.S.T.O.M.

embarquement, se lancèrent dans la culture du cotonnier. Cet épisode devait constituer le dernier flux de l'immigration rurale.

Depuis lors, le peuplement européen se fait grâce à l'excédent des naissances sur les décès et par les arrivées spontanées d'éléments métropolitains lors des « booms » miniers.

La faiblesse de l'immigration européenne et les réticences des mélanésiens à fournir de la main d'oeuvre ont conduit le Gouvernement français, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à recruter des « contractuels » asiatiques, océaniens ou réunionnais pour assurer le développement de l'agriculture et des mines. L'immigration asiatique prévaudra jusqu'à la seconde guerre mondiale notamment celle des Japonais, des Tonkinois et des Javanais. Après l'abolition du système des contrats, en 1945, la relève sera assurée par l'immigration, libre cette fois, des Polynésiens de Wallis et Futuna et de Tahiti, dont bon nombre feront souche en Nouvelle-Calédonie.

**Ce rapide survol de l'histoire du peuplement de la Nouvelle-Calédonie permet de mieux cerner le caractère pluri-ethnique de la population de ce territoire qui, beaucoup plus que les autres départements et territoires d'outre-mer, a été une terre d'immigration.**

Au recensement de 1983, la population de la Nouvelle-Calédonie, qui s'élevait à 145.400 habitants, se répartissait de la manière suivante :

- Mélanésiens .....	61.900	soit	42,5 %
- Européens et assimilés ..	54.000	soit	37,1 %
- Wallisiens .....	12.200	soit	8,4 %
- Tahitiens .....	5.600	soit	3,9 %
- Indonésiens .....	5.400	soit	3,8 %
- Vietnamiens .....	5.600	soit	1,7 %
- autres .....	3.900	soit	2,6 %

**Ces chiffres permettent de constater que si la communauté mélanésienne représente l'ethnie numériquement la plus importante du territoire, avec 42,5 % de l'ensemble de la population, elle ne constitue pas pour autant le groupe majoritaire. L'addition de la population de souche européenne et de toutes les minorités, lesquelles sont apparues particulièrement et unanimement attachées à la citoyenneté française lors de leurs entretiens avec la délégation, représente 57,5 % de la population néo-calédonienne.**

La population de la Nouvelle-Calédonie, qui se caractérise, comme celle des îles Fidji, par l'existence d'une communauté mélanésienne minoritaire, occupe une position intermédiaire entre les peuplements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande,

constitués en grande majorité de personnes d'origine européenne et les populations en majorité océaniques des autres îles du Pacifique Sud.

**Un autre trait de la société calédonienne réside dans l'importance de la population européenne native du territoire : sur les 54.000 calédoniens de souche européenne, 33.300 sont nés en Nouvelle-Calédonie soit 62 % de la population européenne et 23 % de la population totale.**

Par ailleurs, et contrairement à une assertion trop fréquemment répandue, la mosaïque ethnique que constitue la société calédonienne connaît un certain brassage des groupes qui la composent. Si les métis, à la différence de la Polynésie française, où on les appelle les « demis », ne forment pas une catégorie particulière, recensée comme telle, leur nombre peut toutefois être estimé à près de 20.000 personnes.

Ces caractéristiques de la société néo-calédonienne expliquent, dans une large mesure, la stratégie révolutionnaire du Front de libération nationale kanak socialiste (F.L.N.K.S.) qui, minoritaire au sein de la population du territoire, a refusé, par la violence de son boycott actif des élections territoriales du 18 novembre 1984, d'affronter le verdict des urnes.

Dans ce choix de la violence, le F.L.N.K.S. a été conforté par la déclaration de Nainville-les-Roches de juillet 1983 par laquelle le Gouvernement a reconnu « la légitimité du peuple kanak, premier occupant du territoire » et possédant « en tant que tel un droit inné et actif à l'indépendance ».

**Mais l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes suppose l'existence d'un peuple. En l'occurrence, les termes de « peuple kanak » semblent davantage relever de la symbolique que de la réalité.**

Au-delà de la magie du verbe, force est de constater l'ambiguïté du mot « canaque ». Mme Roselène Dousset-Leenhardt admet que le terme de canaque, d'origine polynésienne et signifiant « l'homme du pays », n'appartient pas au vocabulaire de la Grande Terre où les hommes se définissent par leur terroir ou par le moaro (clan) auquel ils appartiennent. La fille du pasteur Maurice Leenhardt estime que la canaque ne constitue qu'une portion de la mélanésie, dont la culture « déborde et englobe la Nouvelle-Calédonie ».

**Le mot de « mélanésien » n'est d'ailleurs guère plus précis puisqu'il renvoie à la pigmentation de la peau pour distinguer les trois ensembles du Pacifique Sud que forment la Polynésie, la Micronésie et la Mélanésie.**

**Par ailleurs, l'unité que suppose la notion de peuple est absente puisque pour les mélanésiens, l'appartenance au clan prédomine.**

**En outre, la diversité des langues néo-calédoniennes n'a pas d'équivalent dans le monde : l'archipel compte vingt-huit langues « mélanésiennes », fort différentes les unes des autres.**

**Enfin, la notion d'indépendance canaque et socialiste n'est pas dépourvue d'ambiguïtés dans la mesure où elle juxtapose la revendication d'une identité culturelle spécifique, symbolisée par le mot canaque, avec une référence politique (le socialisme) produit historique de la lutte des classes en occident.**

**Aussi est-il difficilement concevable qu'une fraction d'agitateurs refusent à la Nouvelle-Calédonie la chance historique constituée par la richesse humaine d'une population jeune et multiraciale.**

## **2° Organisée dans des structures administratives originales.**

**Cette population vit dans des structures administratives d'une double inspiration : attributions administratives de droit français et institutions coutumières dont l'organisation est encore marquée par l'empreinte de la colonisation.**

**Le territoire est divisé en quatre circonscriptions administratives dont la carte figure ci-dessous : subdivision Est (14.704 habitants) dont le chef-lieu est Poindimié, la subdivision Ouest (16.174 habitants) dont le chef-lieu est Koné, la subdivision Sud (98.980 habitants) dont le chef-lieu est La Foa, Nouméa y occupe une place particulière. A ces trois subdivisions de la grande terre, s'ajoute la subdivision des îles Loyauté (15.570 habitants) dont le chef-lieu est Wé.**

**La création des subdivisions administratives a été contemporaine de la création des communes par la loi du 3 janvier 1969 que votre Rapporteur avait déjà eu l'honneur de rapporter devant le Sénat. Il existe ainsi 32 communes de création récente mais qui ont bénéficié -la délégation de la commission a pu le constater- d'un très grand effort d'investissements publics.**

**A cette organisation administrative de type métropolitain, s'ajoute une organisation coutumière que l'administration, pendant longtemps, s'est efforcée d'institutionnaliser (1).**

**La tribu, notion administrative qui remonte à 1867 est l'unité de base. En fait, elle ne recouvre pas toujours une réalité**

---

(1) Voir note en annexe.

humaine homogène. De plus en plus, les autorités coutumières ont tendance à lui substituer la notion de clan, notion reconnue par l'assemblée territoriale en 1979. Les « tribus » ont à leur tête un « petit chef ». Elles sont au nombre de 328 dont 237 sur la grande terre.

Les tribus sont regroupées en districts, à l'exception de 12 d'entre elles. Il existe ainsi 49 districts autonomes qui ont à leur tête un grand chef. Les grands chefs sont eux-mêmes rassemblés dans une structure créée récemment dite Conseil des Grands Chefs avec laquelle la délégation a eu un long entretien.

La coutume, comme l'ensemble des institutions locales, est apparu fortement ébranlée par les événements. Un des problèmes à résoudre sera de lui faire sa juste place.

### ***B. – Une structure économique qui ne mobilise pas toutes les potentialités du territoire.***

Malgré une prospérité apparente incontestable, la Nouvelle-Calédonie est dotée d'une structure économique déséquilibrée et dépendante de l'extérieur.

#### **1° Une structure économique déséquilibrée.**

• La structure économique de la Nouvelle-Calédonie repose essentiellement sur la production minière et métallurgique du nickel et sur le secteur tertiaire. L'histoire économique de la Nouvelle-Calédonie porte la marque du nickel qui, avec ses périodes d'euphorie et de crise, jalonne la vie des habitants du territoire.

Troisième producteur mondial de nickel, après l'URSS et le Canada, la Nouvelle-Calédonie constitue un des plus grands gisements du monde avec une réserve de 4 millions de tonnes (1). Commencée dès 1874, l'exploitation du nickel a polarisé la vie économique du territoire. Si les « petits mineurs » exportent, vers le Japon, le minerai en l'état, la société Le Nickel raffine le minerai pour le transformer en mattes et en ferro-nickel.

Alors que le territoire ne produisait que 17.000 tonnes de nickel métal en 1953, ce chiffre atteint 100.000 tonnes en 1968. En 1969, les perspectives prometteuses d'accroissement de la consommation mondiale de ce minerai stratégique suscitent des

---

(1) Source : Nickel 77, Bureau des mines des U.S.A., juillet 1977.

programmes d'investissement audacieux. Une croissance quasi-exponentielle aurait dû porter la production à 200.000 tonnes métal en 1980. Entre 1969 et 1971, le « boom » minier provoque une surchauffe économique avec un doublement de la masse monétaire en circulation, un accroissement sensible du nombre des salariés qui passe de 20.000 à 34.000, et une spéculation foncière effrénée. Mais déjà 1971 marque la fin du « boom ». La demande mondiale chute de 20 %, le dollar dévalue et le Japon diversifie ses sources d'approvisionnement en se tournant vers l'Indonésie et les Philippines. Le rêve s'écroule : entre 1971 et 1973, la société Le Nickel réduit ses effectifs, les faillites se multiplient et le chômage apparaît au sein d'une population endettée.

Cette récession nourrira des rancunes à l'encontre du gouvernement central qui, après avoir repris ses compétences dans le domaine de la réglementation minière, ne s'était pas décidé à associer l'International Nickel Corporation à l'exploitation du nickel. Après une brève reprise en 1974, la conjoncture se retourne et une régression durable de la production du minerai s'installe, mettant un terme aux illusions du nickel.

Cependant, si le secteur des mines et de la métallurgie ne contribuait, en 1982, qu'à 13 % du produit intérieur brut, le nickel représentait toujours 77 % de la valeur des exportations du territoire, en 1983.

**Cette crise du nickel a révélé la fragilité d'une économie peu diversifiée. En effet, ni l'agriculture ni l'industrie n'ont pris le relais du « roi nickel » : plus que jamais, l'économie néo-calédonienne repose sur le commerce, les services et l'administration.**

● **L'agriculture, qui a souffert d'une désaffection consécutive à la polarisation minière de l'économie du territoire, ne représente plus que 3 % du produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie contre 12 % en 1960. Cette régression ne laisse de surprendre dans la mesure où la surface des terres cultivables est estimée à 210.000 hectares dont 30.000 hectares de terres alluvionnaires très fertiles. Mais la surface cultivée n'occupe cependant que 1,7 % de la superficie du territoire.**

Pourtant, le secteur rural fait l'objet, depuis 1975, d'une attention particulière, concrétisée par un plan de relance qui renforce les actions entreprises auparavant.

En dépit des moyens financiers non négligeables dont dispose le Fonds d'aide au développement de l'intérieur et des îles (F.A.D.I.L.), les opérations de relance n'atteignent pas les objectifs escomptés.

**C'est ainsi qu'en 1977, les pouvoirs publics ont entrepris une « opération café » destinée à favoriser le retour à l'agriculture des salariés rendus disponibles par la crise du nickel et à inclure les producteurs mélanésiens dans une agriculture de marché. Pour ce faire, le programme prévoyait la plantation, d'ici à 1988, de 2.000 hectares de café et une production de 3.000 tonnes en 1990. La substitution d'une caféiculture intensive et moderne à une caféiculture sous ombrage, traitée comme une activité de cueillette, devait assurer à chaque exploitant, sur la base de trois hectares et d'un rendement d'une tonne et demie à l'hectare, un revenu monétaire légèrement supérieur au salaire minimum.**

**Cette « opération café », qui apparaît comme le produit d'une approche technocratique en complet décalage avec la société mélanésienne, semble avoir échoué. En effet, si les coûts de l'opération connaissent un dérapage, les résultats obtenus ne correspondent, en 1983, qu'à 54 % des prévisions initiales pour le robusta et seulement à 24 % pour l'arabica. Par ailleurs, le grand nombre de parcelles en état d'abandon n'incite pas à l'optimisme sur l'avenir du café en Nouvelle-Calédonie. La production, qui se situait à 597 tonnes en 1981, n'atteint plus que 253 tonnes en 1983.**

**Quant à « l'opération coprah », initiée en 1980, ses résultats se font attendre : la production ne s'élève qu'à 664 tonnes en 1983 contre 15.000 tonnes en Polynésie française.**

**Un autre exemple de secteur agricole en régression est fourni par l'élevage. Alors que le cheptel bovin régresse (94.000 têtes en 1983 contre 120.000 en 1979) et que l'élevage porcin stagne, les importations de volaille augmentent sensiblement.**

**Même la pêche, pourtant susceptible de trouver un débouché sur le marché japonais du poisson cru, connaît des difficultés : la société Transpêche, créée en 1982, a déjà été mise en liquidation judiciaire et la société franco-nippone Polypêche a dû se réorganiser pour diminuer son endettement.**

**En revanche, l'aquaculture, avec les élevages de crevettes, constitue un des rares domaines qui donne une impression de dynamisme et de pari sur l'avenir.**

**• Le tourisme est porteur des espoirs de la Nouvelle-Calédonie, mais il ne connaît qu'une progression lente (90.000 touristes en 1983 contre 79.000 en 1980) et le coefficient d'occupation des hôtels demeure insuffisant.**

**• Quant aux activités industrielles et artisanales, leur développement se heurte à plusieurs obstacles et notamment l'étroitesse du marché intérieur, la concurrence des produits importés et l'absence d'un marché financier.**

**Par ailleurs, certains accusent les « grandes maisons de commerce » de la Nouvelle-Calédonie, qui importent une grande variété de produits, d'empêcher le développement d'une production intérieure digne de ce nom et de favoriser sinon de participer au maintien « d'une économie de comptoir ».**

**Quoi qu'il en soit, la fragilité de l'économie néo-calédonienne se traduit par une dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur.**

## **2° Une économie dépendante de l'extérieur.**

Paradoxalement, alors qu'une minorité revendique l'indépendance politique, la dépendance économique de la Nouvelle-Calédonie envers la métropole s'accroît.

En 1982, les administrations, qui ont contribué au produit intérieur brut pour 26,7 %, se situent en tête des « agents économiques ». Elles emploient 10.000 personnes et versent près de 50 % de l'ensemble des salaires, soit 26 milliards de francs C.F.P. Globalement, les dépenses des administrations croissent à un rythme plus rapide que la progression de leurs ressources propres: elles sont donc contraintes de recourir au financement extérieur.

Par ailleurs, les transferts publics en provenance de la métropole sont passés de 47 % des ressources totales des administrations en 1977 à 56 % en 1982.

Les transferts monétaires, principalement redistribués sous forme de salaires, atteignent, en 1982, 32,1 milliards soit 30 % du produit intérieur brut. En progression moyenne de 18 % l'an au cours des dernières années, les transferts tendent à compenser au niveau du produit intérieur brut les effets de la crise et de la baisse de la production.

En outre, la faiblesse d'un secteur industriel inexistant et d'une agriculture défaillante, qui n'assure que 59 % des besoins du marché intérieur, induisent un recours massif aux importations. En 1982, celles-ci représentent 43,7 milliards de francs C.F.P. soit plus de 40 % du produit intérieur brut. La dégradation régulière du taux de couverture des importations par les exportations, qui décline de 88 % en 1980 à 51 % en 1983, constitue un indicateur reflétant fidèlement la mauvaise santé économique du territoire que les événements politiques ont douloureusement aggravée.

## **II. - L'INSTABILITÉ STATUTAIRE ET LES HÉSITATIONS LÉGISLATIVES**

### ***A. - Les attermoiements de l'histoire institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.***

**En vingt-huit ans, de 1956 à 1984, la Nouvelle-Calédonie n'a pas connu moins de quatre statuts successifs.**

**1° La loi cadre du 23 juin 1956 et le décret du 22 juillet 1957 : la décentralisation administrative et politique.**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la Nouvelle-Calédonie était administrée par un conseil général qui avait été institué par un décret du 2 avril 1885. La Constitution du 27 octobre 1946 érigeait les colonies en Territoires d'outre-mer, collectivités territoriales de la République dotées de statuts particuliers tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Mais aucune loi portant statut particulier n'est intervenue immédiatement.

C'est la loi-cadre du 23 juin 1956 qui permet d'engager l'outre-mer dans la voie de la décentralisation administrative et politique et c'est le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 qui l'a rendu applicable à la Nouvelle-Calédonie.

Sur le plan institutionnel, l'ancien conseil général était transformé en Assemblée territoriale, élue pour cinq ans à la représentation proportionnelle, tandis qu'il était créé un Conseil de Gouvernement composé de six à huit ministres, élus au scrutin proportionnel par l'Assemblée territoriale, présidé par le Gouverneur, ce conseil étant doté d'un vice-président élu. Les compétences exclusives du Territoire étaient élargies. Le décret de 1957 définissait également un secteur de compétences partagées en matière de police administrative, d'enseignement, de commerce et de communications extérieures, de développement économique et social.

**2° La loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963 : la mise en cause de l'expérience de décentralisation.**

La loi du 21 décembre 1963, destinée à tenir compte des critiques suscitées par l'application de la loi cadre modifiait les

dispositions relatives au Conseil de Gouvernement. Ce dernier était transformé en un organe collégial chargé d'assister le chef du Territoire. La fonction de vice-président du Conseil et le titre de ministre était supprimé. La loi reconnaissait certes les nombreuses attributions du Conseil de Gouvernement, mais ses attributions étaient en fait celles du haut-commissaire de la République qu'il exerçait en Conseil de Gouvernement.

Les compétences du Territoire étaient par ailleurs limitées par la loi du 30 décembre 1965 qui confiait à l'Etat la responsabilité de l'enseignement public du second degré et par les lois du 3 janvier 1969 qui créaient des communes à la place des municipalités locales et donnaient à l'Etat le contrôle des investissements et de la recherche minière.

Ce retour en arrière a suscité de nombreuses critiques de la part des formations politiques calédoniennes dont certaines réclamaient le retour pur et simple aux institutions de la loi-cadre ; tandis que d'autres exprimaient le souhait de voir réaménagé le statut de 1963 dans le sens d'une plus grande collégialité de l'exercice des responsabilités du Conseil de Gouvernement.

### **3° La loi n° 76-1222 du 23 décembre 1976 : l'autonomie de gestion.**

La loi du 28 décembre 1976 a institué de véritables délégations de pouvoirs au profit des institutions territoriales : le domaine d'intervention de l'Etat était limitativement défini et se trouvait restreint aux compétences traditionnelles comme les relations extérieures, la défense, la monnaie et le crédit. Toutes les autres compétences relevaient des institutions territoriales et étaient partagées entre le Conseil de Gouvernement et l'Assemblée territoriale.

Le Conseil de Gouvernement, présidé par le haut-commissaire comptait un vice-président et six membres portant le titre de conseillers du Gouvernement. Ces derniers étaient élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste majoritaire. Le Conseil de Gouvernement était chargé de l'administration des intérêts du territoire, assistait et contrôlait l'activité des services territoriaux et veillait à l'exécution des résolutions prises par les organes du territoire. L'Assemblée territoriale comprenait trente cinq membres, élus au scrutin majoritaire, c'est elle qui réglait par ses délibérations les affaires du territoire, sous réserve des attributions conférées au Conseil de Gouvernement.

La loi du 24 mai 1979 a modifié le statut de 1976 en fixant en matière d'élection à l'Assemblée territoriale un seuil de 7,5 % des suffrages exprimés pour la participation à la répartition des

sièges et en prévoyant la possibilité pour l'Etat et le Territoire de passer des conventions dans les domaines économiques, sociaux et culturels.

4° **La loi n° 82-127 du 4 février 1982**, par laquelle le Gouvernement, malgré l'opposition du Sénat se faisait habiliter par le Parlement à légiférer par voie d'ordonnances dans des domaines qui ressortissent à la compétence naturelle, soit du Parlement, soit des institutions territoriales. Sept ordonnances ont été promulguées le 25 octobre et le 23 décembre 1982 concernant notamment le développement économique, la création d'un office culturel, scientifique et technique canaque et la réforme foncière.

5° **La loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 : l'autonomie interne ouvrant la voie à l'autodétermination**

C'est, en effet, peu après que se tiendra la Conférence de Nainville-les-Roches qui ouvrira la voie à cette loi du 6 septembre 1984 dit « statut Lemoine » mais que nous examinerons plus en détail ci-après car, on le verra, il se situe au coeur des problèmes avec lesquels nous sommes confrontés.

**Au-delà de ces statuts successifs demeure un problème fondamental, celui de la réforme foncière.**

### **B. - La réforme foncière : ses difficultés.**

La question foncière a été, est et sera sans doute pour de longues années le problème primordial de la société calédonienne.

1° **Les données historiques et sociologiques de la question foncière.**

Au lendemain de la prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France, la déclaration du 20 janvier 1855 a divisé en deux le territoire calédonien: elle reconnaît aux indigènes la propriété des terres occupées et attribue au domaine de l'Etat les terres considérées comme inoccupées.

L'arrêté gubernatorial du 21 janvier 1868 institue un régime de propriété collective et incommutable au profit de la tribu. Il prévoit la nomination d'un chef administratif et la constitution d'un conseil des anciens dans chaque tribu. Il prévoit également

la délimitation des réserves par l'administration assistée d'un commissaire de délimitation. Ainsi, la conception mélanésienne traditionnelle de la propriété foncière individuelle et familiale est remplacée de manière autoritaire par un système de propriété collective étranger aux traditions mélanésiennes.

**En déposédant les Mélanésiens d'environ 40.000 hectares, au profit de la colonisation libre et de la colonisation pénale et en les obligeant à se réfugier dans la montagne ou à descendre au bord de la mer, la politique administrative de cantonnement dans des terres dites de réserve est à l'origine de ce que les mélanésiens considèrent comme une « blessure » d'autant plus forte que le mélanésien entretient avec la terre des relations qui font appel au sacré. Aussi, au nom des revendications coutumières, les mélanésiens n'ont cessé de réclamer depuis lors le recouvrement de leurs droits qu'ils considèrent comme imprescriptibles.**

Plus récemment, cette revendication coutumière, parfois difficile à vérifier en raison du caractère purement oral de la transmission des données relatives aux limites des terres classiques, s'est doublée d'une revendication politique liée à la montée des idées indépendantistes et d'une restriction économique.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, la situation des réserves indigènes n'a pas connu d'évolution sensible. Après 1946, la pression des collectivités mélanésiennes conduit à une politique systématique d'agrandissement des réserves. Au 1<sup>er</sup> janvier 1979, les réserves autochtones occupaient 9,6 % des terres sur la grande terre (163.000 hectares) et les agriculteurs européens 23,3 % (396.000 hectares), le reste des terres dépendant du Domaine (1).

Entre les européens eux-mêmes la propriété est très inégalement répartie puisque 54 propriétés de plus de 1000 hectares (2 % du total) représentent 42 % de la surface appropriée par les Européens (statistique de la direction territoriale des services ruraux).

## **2° Les premiers pas de la réforme foncière : les initiatives territoriales.**

Selon le statut du 28 décembre 1976, la réforme foncière relève de la compétence territoriale. Le Territoire a créé en 1977 un Fonds de rachat des terres financé par des emprunts. A partir de 1978, l'Etat a décidé d'accorder une aide au Territoire pour la réalisation de la réforme foncière par le biais des crédits du F.I.D.E.S.

---

(1) Le problème foncier ne se pose que sur la Grande terre, les îles n'ayant pas été touchées par la colonisation rurale.

En 1979 et 1980, 20.000 hectares environ ont été acquis ou prélevés sur le Domaine et 10.000 attribués aux mélanésiens.

Cette politique a vite trouvé ses limites dans la raréfaction des terres sur le marché foncier. Aussi est-il apparu indispensable de renforcer les moyens juridiques du territoire en matière d'aménagement foncier et d'établissement rural.

### **3° La loi du 7 janvier 1981 relative à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.**

Elle institue au profit du territoire un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière, organise une procédure particulière de constatation du caractère inculte des terres et régleme la procédure d'acquisition pour cause d'utilité publique.

Les terres acquises par le territoire à l'amiable, ou selon l'une des procédures prévues par la loi ou faisant partie du domaine du territoire, peuvent faire l'objet d'opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural ou être concédées à toute personne physique ou morale « ainsi qu'à des groupements relevant du droit particulier local lorsque ces transferts de propriété sont nécessaires à la satisfaction de leurs besoins propres et notamment lorsqu'ils manquent de terres pour leur mode de vie traditionnel ». En 1981, 16.000 hectares ont été acquis au titre de la réforme foncière. Cette dernière s'est heurtée cependant à des difficultés liées aux lenteurs de la procédure administrative et à la complexité des modalités juridiques d'attribution des terres due au droit d'option entre le régime de droit commun et le régime coutumier, option définie par la délibération 116 de l'assemblée territoriale du 14 mai 1980.

En 1981, sur 9.500 hectares attribués aux Mélanésiens, 6.000 l'ont été en agrandissement de réserve, 3.000 en propriété clanique et 500 seulement en propriété de droit commun.

### **4° L'ordonnance foncière n° 82-880 du 15 octobre 1982 : la création de l'office foncier et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers.**

L'ordonnance du 15 octobre 1982 a créé un office foncier, établissement public de l'Etat doté de l'autonomie administrative et financière, dont la fonction est d'acquérir des terres en vue de la redistribution et de réaliser des programmes de mise en valeur foncière et d'assistance technique.

Son conseil d'administration, présidé par le haut-commissaire, associe les représentants de l'Etat, les représentants du territoire, les représentants des groupements de droit particulier local et ceux des organisations professionnelles. L'ordonnance accorde à l'office foncier un droit de préemption et d'expropriation.

L'ordonnance institue, en outre, dans chaque commune une commission foncière communale chargée d'examiner, s'il y a lieu, la situation des terres au regard des droits fonciers coutumiers invoqués par les groupements de droit particulier local, leur aménagement et leur mise en valeur.

Compte tenu des avis établis par les commissions foncières, et après consultation des propriétaires et des groupements de droit particulier, le haut-commissaire établit pour chaque commune un périmètre où sont reconnus les droits fonciers coutumiers et à l'intérieur duquel l'office foncier est habilité à acquérir des terres qui peuvent être cédées ou données en jouissance aux groupements relevant du droit local. Comme c'était le cas avant 1982, la majorité des attributions se fait sous le régime de droit coutumier.

Citons, à titre d'exemple, les attributions (en hectares) intervenues en 1984:

- Attributions individuelles .....	907
- Attributions à un ou plusieurs clans .....	8.625
- Attributions à une ou plusieurs tribus .....	1.601
- Attributions à une commune .....	10
<i>Total</i> .....	<u>11.143</u>

*Le bilan des opérations d'acquisitions et de rétrocessions est retracé dans le tableau ci-dessous (en hectares) :*

1979 1-07-1985	Territoire	Office foncier	Total
Acquisitions .....	37.760	46.126	88.886
Rétrocessions .....	40.000	14.083	54.083
Stock .....	6.914	32.043	38957

Source Office foncier.

**A la suite des attributions du Territoire et de l'Office foncier, la superficie des réserves autochtones sur la Grande terre est passé de 1978 à 1984 de 163.000 hectares à 214.000 hectares,**

**tandis que les propriétés privées des non-mélanésien ont été ramenées de 396.000 hectares à 320.000 hectares en 1984.**

\*  
\* \*

**Telles sont les considérations d'ordre géographique, historique, social, ethnique, administratif, économique, institutionnel et foncier qu'il faut avoir présentes à l'esprit pour pouvoir délibérer utilement du projet de loi qui nous est transmis.**

**La première question qui vient à l'esprit consiste à se demander à la suite de quelles circonstances nous nous en trouvons saisis, bref à rappeler l'enchaînement inexorable des faits tels qu'ils se sont produits.**

## DEUXIÈME PARTIE

### LE PROJET DE LOI

#### III. - L'ENCHAÎNEMENT INEXORABLE DES FAITS

Alors même qu'en 1981 l'écrasante majorité de la population de la Nouvelle-Calédonie aspirait à la paix et au dialogue entre les communautés afin de parvenir à une évolution statutaire satisfaisante au sein de la République française et à un développement économique et social harmonieux, la politique menée depuis cette date par les Gouvernements successifs a eu pour premier résultat de radicaliser la vie politique au détriment des intérêts de la France et des néo-calédoniens eux-mêmes.

#### A. - *Idéologie d'abord...*

##### 1° Les promesses jusqu'en 1981.

Dès 1972, le programme commun de Gouvernement de la Gauche déclarait :

« Le Gouvernement reconnaîtra le droit à l'autodétermination des D.O.M. et des T.O.M. et la capacité de leurs peuples à gérer eux-mêmes leurs propres affaires...

« Les statuts de ces départements et territoires, discutés avec les représentants des populations concernées et devant répondre aux aspirations de celles-ci, seront soumis à l'appréciation de ces populations par la voie du suffrage universel.

« Le projet socialiste pour la France, des années 80, n'hésitait pas à proclamer qu'une rupture nette et définitive, avec des politiques héritées du néo-colonialisme, s'impose dès à présent. »

Et ajoutait :

« En ce qui concerne les Territoires d'outre-mer (T.O.M.), le parti socialiste, qui soutient déjà les forces progressistes, est à l'écoute de toutes les propositions émanant des populations locales en ce qui concerne l'évolution des statuts actuels.

« Si les peuples d'outre-mer expriment le souhait d'accéder à l'indépendance, le Parti socialiste au pouvoir leur en assurera la possibilité selon les modalités par eux choisies, tout en leur offrant l'établissement de liens avec la France dans le cadre d'une structure mutuellement consentie. »

*Quant à la 58<sup>e</sup> proposition du candidat François Mitterrand à la Présidence de la République en 1981, elle était ainsi rédigée :*

« Pour les peuples de l'outre-mer français qui réclament un véritable changement, ouverture d'une ère de concertation et de dialogue à partir de la reconnaissance de leur identité et de leurs droits à réaliser leurs aspirations. »

Est-il dès lors si étonnant que le candidat du parti socialiste ait été soutenu par les indépendantistes et ait obtenu 61 % des voix sur la côte Est et dans les îles Loyauté alors que pour l'ensemble de la Nouvelle Calédonie plus de 65 % des suffrages exprimés se sont portés sur le nom de M. Valéry Giscard d'Estaing ?

Est-il dès lors si étonnant que l'élection, le 10 mai 1981, de François Mitterrand à la Présidence de la République, ait été fêtée par les indépendantistes comme une victoire et sous le slogan « Mitterrand président, indépendance canaque » ?

Convaincus que le nouveau Gouvernement allait accorder dans les plus brefs délais « l'indépendance canaque et socialiste », les indépendantistes en arrêtent même la date, le 24 septembre 1983, soit 130 ans après la prise de possession française.

**De là est né un dramatique malentendu, d'où dérive la situation actuelle.**

## **2° Les commencements d'exécution : de 1981 à 1983.**

Comme pour marquer l'importance qu'il attache à conduire la Nouvelle-Calédonie vers l'indépendance, le nouveau Président de la République, dès juillet 1981, reçoit une délégation du Front indépendantiste à l'Elysée (il en accueillera une seconde en octobre 1981).

En septembre 1981, M. Pierre Declercq, secrétaire général de l'Union calédonienne, principale composante du Front indépendantiste, est assassiné. Cela provoque un regain de tension en Nouvelle-Calédonie. Il est aussitôt exploité par les professionnels de l'agitation dont la majorité est d'origine métropolitaine. La coutume demeure en retrait.

A la suite d'un voyage dans les territoires d'outre-mer, au cours duquel il avait dénoncé dès son arrivée à Nouméa « la situation coloniale » caractérisant selon lui la Nouvelle-Calédonie, M. Henri Emmanuelli, nouveau secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M., avait confirmé dès le mois d'août l'intention du Gouvernement de parvenir à une accélération très sensible de la réforme foncière et à la mise en place d'un plan de développement mélanésien qui inclurait les aspects économiques, mais aussi culturels du problème.

Mais, depuis les élections du 1<sup>er</sup> juillet 1979, qui avaient donné 65,77 % des suffrages exprimés aux partis favorables au maintien dans la République française (Rassemblement pour la Calédonie dans la République et Fédération pour une nouvelle société calédonienne), les institutions territoriales - Assemblée territoriale et Conseil du Gouvernement - étaient dominées par les anti- indépendantistes.

Qu'à cela ne tienne, on va tourner les élus territoriaux et s'affranchir des règles du statut de 1976. Marquant sa défiance à leur égard, le Gouvernement décide, en décembre 1981, de recourir à la procédure des ordonnances afin de mettre en œuvre les réformes qu'il juge utiles.

Dans une allocution radiotélévisée à Nouméa, le 13 décembre 1981, M. Henri Emmanuelli commente ainsi les décisions prises par le Conseil des ministres du 9 décembre :

« Ce territoire connaît depuis plusieurs années un certain nombre de tensions qui n'ont cessé de s'exacerber au cours des derniers mois et, plus particulièrement, depuis l'assassinat de Pierre Declercq... « Aujourd'hui, la responsabilité du Gouvernement français, comme du reste celle de tous les Calédoniens, est d'éviter que ne se dégradent encore plus les relations entre les groupes présents sur le territoire... « En particulier, la réforme foncière dont les lenteurs découragent l'attente et lassent la patience sera modifiée aussi bien par la redéfinition de ses bases que par l'accélération de son rythme... « Quant aux moyens, la détermination de l'Etat ne saurait, dans cette situation difficile, se heurter aux lenteurs ordinaires des choses, ni à la lourdeur des procédures. »

**De fait, par la loi n° 82-127 du 4 février 1982, le Gouvernement, malgré l'opposition du Sénat se faisait habiliter par le Parlement à légiférer par voie d'ordonnances dans des domaines qui ressortissent à la compétence naturelle, soit du Parlement, soit des institutions territoriales. Sept ordonnances ont été promulguées le 25 octobre et le 23 décembre 1982 concernant notamment le développement économique, la création d'un office culturel, scientifique et technique canaque et la réforme foncière.**

Et c'est d'ailleurs à propos de cette réforme foncière que le Gouvernement fait naître – et c'était sans doute son deuxième objectif – de graves dissensions entre les deux partis de la majorité pro-française, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour la Nouvelle Société Calédonienne (F.N.S.C.). En août 1982, le F.N.S.C. décide de signer avec le Front indépendantiste, constitué en 1979, un contrat pour un « Gouvernement de réformes et de développement » qui amenait 22 conseillers territoriaux à voter une motion de censure déposée par le Front indépendantiste. L'Assemblée territoriale procède alors à la désignation d'un nouveau Conseil de Gouvernement comprenant des centristes, des indépendantistes et un indépendant, et dont le vice-président était M. Jean-Marie Tjibaou, leader de l'Union calédonienne.

Ce renversement de majorité, dans la réalisation duquel l'opinion attribue un rôle important au haut-commissaire M. Christian Nucci, rejette ainsi le R.P.C.R. dans l'opposition et installe aux leviers de commande des institutions territoriales les partisans les plus décidés de l'indépendance, pourtant largement minoritaires dans le corps électoral.

Enfin, le Gouvernement dispose désormais d'interlocuteurs correspondant à ses vues !

Face à cette situation, les élus du R.P.C.R. réclament aussitôt le recours au référendum sur l'avenir du territoire au sein de la République.

Pour protester contre la conclusion de ce contrat de Gouvernement excluant le R.P.C.R., M. Jacques Lafleur démissionne de son mandat de député de la deuxième circonscription qui n'est nullement limitée à Nouméa mais s'étend sur toute la côte ouest des îles Belep, à l'extrême nord jusqu'au Mont-Dore, au Sud de la Grande Terre, afin de provoquer une élection partielle qui, à ses yeux, doit avoir la valeur d'un référendum sur l'avenir du Territoire au sein de la République. Il est réélu le 5 septembre 1982 dès le premier tour avec 91,71 % des suffrages exprimés (1), le F.N.S.C. et le Front indépendantiste ayant refusé de participer, cette élection pouvant être interprétée comme un référendum sur l'indépendance.

Durcissant sa position, réaffirmant son programme *d'indépendance canaque et socialiste*, le Front indépendantiste adopte, en novembre 1982, au cours du treizième congrès de l'Union calédonienne, sa principale composante, en novembre 1982, un **avant-projet de Constitution et un calendrier conduisant à l'indépendance avec l'échéancier suivant :**

---

(1) Jacques LAFLEUR n'en obtient pas moins près de 2.500 voix de plus que l'année précédente.

-- 1983 : inscription de la Nouvelle-Calédonie au Comité de décolonisation de l'O.N.U. ;

- 1984 : indépendance canaque et socialiste.

Il décide, en vertu du droit du premier occupant, de dénier le droit de vote pour le référendum sur l'autodétermination aux ethnies non mélanésiennes.

Quant à M. Christian Nucci, haut-commissaire de la République jusqu'en décembre 1982, il multiplie les déclarations sur la nécessité des réformes et d'une évolution du statut, sans tenir le moindre compte de l'enseignement que constitue l'élection partielle de septembre 1982.

## B. - *Le statut « Lemoine ».*

### 1° Les ambiguïtés.

C'est dans ce contexte que M. Georges Lemoine, nouveau secrétaire d'Etat aux D.O.M. - T.O.M., rend public en mars 1983 son projet de statut d'autonomie.

Dès la publication de ce projet, jugé par lui insuffisant, le Front indépendantiste, soutenu par certains pays comme l'Algérie, annonce la constitution d'un Gouvernement provisoire qui aurait été installé à Port-Vila (Vanuatu) et d'un front de libération nationale kanak. A la suite d'on ne sait quelles assurances, le Front indépendantiste renonce à son intention.

De fait, lors de son intervention devant l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie au mois de mai 1983, M. Georges Lemoine évoque les choix relatifs à l'avenir du territoire, proposant de réunir une table ronde « faisant le bilan des expériences et des propositions de chacun afin d'aboutir à un nouveau statut de large autonomie interne ».

Cette table ronde se tient du 8 au 13 juillet 1983 au château de Nainville-les-Roches (Essonne). Rassemblant des représentants du Front indépendantiste (Union calédonienne), du R.P.C.R., de la F.N.S.C. et des délégués mélanésiens, cette table ronde aboutit à la publication d'un acte final comportant la « reconnaissance de la légitimité du peuple kanak, premier occupant du territoire se voyant reconnaître en tant que tel un 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, autodétermination ouverte également pour des raisons historiques aux autres ethnies dont la légitimité est reconnue par les représentants du peuple kanak ».

L'acte final ajoute que pour préparer cette démarche vers l'autodétermination « qui doit permettre d'aboutir à un choix, y compris celui de l'indépendance », il faut élaborer un statut d'autonomie interne qui sera spécifique et qui marquera donc une phase de transition.

Cette motion était adoptée par le Front indépendantiste et la F.N.S.C., le Rassemblement pour la Calédonie dans la République ayant formulé des réserves sur la mise en œuvre de ces conclusions. Les indépendantistes verront dans cet acte final la consécration de leurs thèses sur le vote kanak et sur le droit à l'indépendance « kanak et socialiste ».

**Le nouveau statut du 6 septembre 1984 institue un statut d'autonomie interne.**

Le nouveau statut institue l'autonomie interne en transférant l'exécutif territorial à un Gouvernement composé d'un président et de neuf membres élus par l'Assemblée territoriale au scrutin de liste proportionnel. Le haut-commissaire cesse d'être chef du territoire pour conserver uniquement ses fonctions de représentant de l'Etat.

La loi du 6 septembre 1984 découpe la Nouvelle-Calédonie en six pays censés recouvrir des aires coutumières et dotés chacun d'un conseil de pays et prévoit la création d'une assemblée des pays composée paritairement de représentants de la coutume et des communes.

La loi du 6 septembre 1984 n'a qu'une vocation transitoire puisqu'elle prévoit la mise en place d'un comité Etat-Territoire, qui aura notamment pour rôle de préparer les conditions dans lesquelles sera exercé le droit à l'autodétermination, ainsi que la consultation par voie de référendum des populations concernées à l'issue d'un délai de cinq ans.

## **2° Les défaillances.**

Dès le début de l'année 1984, il était clair que le mouvement indépendantiste n'accepterait pas le verdict des élections s'il ne lui était pas favorable : le 18 février 1984, M. Tjibaou, vice-président du Conseil du Gouvernement et dirigeant de l'Union calédonienne annonce que son parti n'accepterait le nouveau statut que moyennant deux conditions : la modification du corps électoral aux élections territoriales pour réserver le droit de vote aux électeurs mélanésiens et aux Européens de vieille souche et l'avancement de la date du référendum sur l'autodétermination prévu pour 1989.

L'Assemblée territoriale refuse le 18 avril 1984 le projet de statut à l'unanimité (partis nationaux et indépendantistes).

**Le 28 juillet 1984**, les cinq partis appartenant au Front indépendantiste décident de s'opposer par la voie d'un « boycott actif » au déroulement des élections territoriales et de se retirer progressivement des institutions locales.

Le 24 septembre 1984 se tient le congrès constitutif du Front de libération nationale kanak et socialiste qui annonce, pour le 1<sup>er</sup> décembre, l'installation d'un Gouvernement provisoire.

**Le statut Lemoine était dès lors condamné : rejeté par les partis nationaux qui, aux élections européennes du 17 juin 1984, font voter massivement pour les listes d'opposition (la liste socialiste recueille seulement 5,01 % des voix et la liste du parti communiste 1,43 %), il l'est également par les indépendantistes à l'exception du petit parti L.K.S. de M. Naisseline qui accepte de participer aux élections territoriales.**

Le Secrétaire d'Etat vint se rendre compte lui-même de la situation en octobre et son passage fut marqué, comme le rappelle le rapport de nos collègues Jean-Marie Girault et Jean-Pierre Tizon fait au nom de la Commission de contrôle que présidait avec autorité M. Yvon Bourges, « d'incidents lourds de signification, de symboles et de conséquences pour l'avenir » (1).

C'est alors, le 20 octobre 1984, que se situe l'incident tragi-comique du départ du tour de Nouvelle-Calédonie, au lendemain même du départ de M. Lemoine. Un barrage est dressé pour empêcher le départ de la course et le haut-commissaire étant reparti avec le Ministre, c'est à Paris qu'il faut aller chercher l'ordre... de ne rien faire et cela malgré les tracts indépendantistes distribués depuis dix jours et qui précisait que ce serait là la meilleure manière « de tester la volonté de riposte » du Gouvernement.

Les autorités sont ainsi dûment averties mais elles sous-estiment les menaces... quand elles ne se surestimaient pas elles-mêmes.

Le 26 octobre, Eloi Machoro donne une conférence de presse refusant l'exercice du droit de vote et annonçant le « boycott actif » et par tous les moyens des élections au suffrage universel. Le lendemain, péremptoire comme toujours, le haut-commissaire Jacques Roynette, qui a remplacé M. Christian Nucci, devenu ministre délégué, déclare, parlant des leaders du F.L.N.K.S., à la télévision : « Si par contre il s'agit d'empêcher l'exercice du droit de vote, je tiens à les mettre en garde car en matière de liberté d'expression, on ne saurait transiger, de quelque manière que ce soit. Tout est mis en œuvre pour qu'elle s'assure librement. Les moyens mis à ma disposition sont donc doublés ».

---

(1) n° 155 (1984-1985) du 14 décembre 1984.

**Le 6 novembre**, le haut-commissaire est ridiculisé par, un autre leader indépendantiste, M. Yéweiné Yéweiné, qui prévient « qu'il y aura des incidents avant même les élections, tels barrages routiers, occupations de mairies ».

**Le 18 novembre**, l'organisation mise en place, « les moyens doublés » du haut-commissaire et le haut-commissaire lui-même sont totalement dépassés : rappelons quelques exemples tirés du rapport de la commission sénatoriale :

- à **Poya**, sur la côte ouest, le bureau principal est entouré, dès son ouverture, par 150 manifestants contenus par douze gendarmes mais qui ont des consignes formelles d'interposition possible ;

- à **Kaala-Gomen**, sur la côte ouest également - lieu où s'est rendue la délégation - 150 manifestants attaquent le principal bureau de vote. Deux véhicules de la gendarmerie sont détruits. Les gendarmes ne repartent pas. Ils doivent s'interposer passivement ;

- à **Canala**, sur la côte est, où la délégation s'est également rendue, Eloi Machoro détruit, à l'aide d'une hache, l'urne qui contient 300 bulletins de vote. La photo fait le tour du monde.

Les élections de l'Assemblée territoriale du 18 novembre 1984 sont marquées par un taux global d'abstention de 50 % qui atteint près de 80 % dans l'Est et dans les îles Loyauté. Les militants du F.L.N.K.S. empêchent, en effet, le déroulement normal des opérations électorales dans 41 bureaux de vote sur 133, parfois en incendiant les mairies et les bureaux de vote et en brisant les urnes.

La Commission de contrôle du Sénat sur l'ensemble des services publics qui ont eu ou qui ont à connaître des événements intervenus depuis le 12 juillet 1983 ou susceptibles d'intervenir en Nouvelle-Calédonie et dépendances qui s'est rendue en Nouvelle-Calédonie du 2 au 13 décembre 1984 a mis en évidence l'insuffisance des mesures de maintien de l'ordre.

La journée du 18 novembre 1984 se traduit par le « naufrage » du plan Lemoine.

Les élections complémentaires qu'il prévoyait aux conseils de pays et à l'Assemblée de pays n'auront jamais lieu.

**Dès le 20 novembre**, la gendarmerie qualifie la situation « d'insurrectionnelle ». De fait, forts de leur impunité, les indépendantistes extrémistes multiplient les opérations séditeuses (occupation de Thio, séquestration du sous-préfet des îles Loyauté, proclamation d'un Gouvernement provisoire de Kanaky).

Le calendrier de l'évolution du territoire est remis en cause et le 1<sup>er</sup> décembre 1984, M. Edgard Pisani est nommé délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie.

### C. - *Le plan Pisani.*

#### 1° **La magie du verbe.**

Un peu plus d'un mois après son arrivée à Nouméa et alors que les militants du F.L.N.K.S. continuent leurs exactions sur le territoire, M. Edgard Pisani, **délégué du Gouvernement, rend public le 7 janvier 1985 un plan** qui, s'appuyant sur l'article 88 de la Constitution, **préconise l'« indépendance-association » de la Nouvelle-Calédonie**, invitant tous les Calédoniens à participer aux consultations et échanges afin de définir concrètement cette notion nouvelle. Il compte sur la magie du verbe.

#### 2° **La doctrine révélée.**

Il fixe également un calendrier prévoyant en juillet 1985 l'organisation d'un scrutin d'autodétermination, en octobre 1985 l'élection de la première Assemblée législative calédonienne chargée d'adopter un texte d'association avec la France, un pacte communautaire « appelé à servir de fondement et de règles du jeu à cette société multiraciale que demeurera la société calédonienne » et des accords de coopération, enfin la proclamation de l'indépendance le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Comme on le voit, ce plan ne présente aucune alternative. Il préjuge du caractère inéluctable de l'indépendance.

Il prévoit comme acquis d'avance l'accord du nouvel Etat souverain pour un régime d'association avec la France et la garantie accordée aux différentes communautés que leurs droits respectifs seront sauvegardés. Il entend proclamer la doctrine révélée.

Mais, les 11 et 12 janvier, les événements se précipitent :

**Vendredi 11 janvier 1985 :**

- 12 heures 15.

Meurtre d'un jeune broussard Yves Tual sur la propriété de son père à Bouloupari.

- 15 heures :

Les gendarmes de Thio et de La Foa lancent une opération de recherche des meurtriers. Vers 16 heures ils localisent le groupe Machoro dans le bâtiment de la Bachelière près de La Foa.

- 16 heures :

MM. Ukeiwé, Laroque et Leques sont reçus par M. Pisani qui leur déclare : « J'ai donné des ordres formels pour qu'on libère le quadrilatère Thio, Canala, La Foa, Bouloupari. »

- 17 heures :

Début de l'émeute à Nouméa. A 18 heures incendie de la maison de Jean Guiart, ethnologue pro-indépendantiste. L'émeute se poursuivra toute la nuit.

- 21 heures :

Des renforts de gendarmerie encerclent le bâtiment de la Bachelière où se trouve Machoro.

**Samedi 12 janvier 1985 :**

- 4 heures 30 :

Début de l'intervention des gendarmes à la Bachelière.

- 6 heures 30 :

Eloi Machoro et son lieutenant Marcei Nonaro sont abattus. Les autres membres du groupe se rendent.

- 9 heures :

Reprise des échauffourées à Nouméa sur la place des Cocotiers.

- 9 heures 30 :

M. Pisani signe l'arrêté proclamant l'état d'urgence. A partir de 12 heures, la nouvelle de la mort de Machoro se répand à Nouméa.

**Dans la deuxième quinzaine de janvier, après la visite éclair du Président de la République, des actes de sabotage sont commis dans les mines de nickel à Thio et à Kouaoua.**

**Le 24 janvier, le conseil municipal de Thio est dissout.**

De leur côté, les partis nationaux rejettent ce plan d'indépendance et, le 24 janvier 1985, M. Dick Ukeiwé, qui a été élu le 23 novembre président du Gouvernement pour l'Assemblée territoriale, présente à la tribune du Sénat l'esquisse de son plan

d'avenir pour la Nouvelle-Calédonie qui sera présentée en détail le 2 avril 1985.

Dès le 11 février, M. Laurent Fabius, Premier ministre, adressait de nouvelles instructions à M. Edgard Pisani pour qu'il recherche le plus large accord possible et s'attache à prendre en compte les propositions avancées par les diverses parties.

Le 17 février, des incidents violents opposent en cette même commune les gendarmes mobiles à des canaques à la suite d'un pique-nique anti-indépendantiste organisé par le Front calédonien. Le capitaine de gendarmerie qui avait laissé le pique-nique se dérouler est rappelé à Paris et M. Pisani décide d'expulser cinq Européens.

Le 26 février, 30.000 manifestants protestent contre ces expulsions tandis que le 1<sup>er</sup> mars le F.L.N.K.S. annonce le boycottage de la rentrée scolaire. Tandis que les troubles se poursuivent à Thio, le 8 mars, un gendarme est tué à Pouébo et son meurtrier est livré par sa tribu.

Après avoir confirmé son choix en faveur de l'indépendance-association, M. Pisani se rend dans la tribu de Nakéti d'où est originaire Eloi Machoro.

Le 8 avril, une enseignante, Mme Heurtaux, est tuée par un jet de pierres sur la côte est près de Houaïlou.

Le 20 avril, des indépendantistes et des anti-indépendantistes manifestent le même jour dans les rues de Nouméa.

Le 25 avril 1985, M. Laurent Fabius annonce un nouveau plan sensiblement différent du plan de M. Pisani, renvoyant au plus tard au 31 décembre 1987, le scrutin d'autodétermination, créant quatre régions dotées de conseils élus au suffrage universel composant un Congrès, prévoyant un plan de développement économique et social et le renforcement de la présence militaire française à Nouméa.

Le 1<sup>er</sup> mai, prévu à Maré dans les îles Loyauté, un conseil des ministres du territoire ne peut être organisé.

Le 4 mai, le couvre-feu est levé mais doit être rétabli précipitamment à la suite des graves affrontements qui interviennent à Nouméa à l'occasion du 8 mai et qui font un mort et plus de cent blessés.

Le mois de mai est émaillé d'attentats à Nouméa, de menaces à l'encontre de Wallisiens travaillant sur des propriétés de la côte est. Pendant toute cette période, le dialogue entre le représentant de l'Etat et le Président du Gouvernement du territoire ne parvient pas à s'établir.

Chacun pressent comme imminent le rappel de M. Pisani.

Alors qu'il se trouve dans l'avion qui le ramène à Paris, le 21 mai, un décret signé du Président de la République le nomme ministre délégué chargé de la Nouvelle-Calédonie. Traçant son portrait et tentant de dresser un bilan de son action, un journal peu suspect d'hostilité à l'égard de la majorité gouvernementale écrit : « le délégué du Gouvernement a largement échoué à relever les deux défis qu'il s'était lancés en arrivant, le 5 décembre 1984 sur ce territoire inconnu de lui : rétablir l'ordre et amorcer le dialogue » (1).

**Le même jour, M. Fernand Wibaux, diplomate et ancien haut fonctionnaire de la France d'outre-mer, est nommé délégué du Gouvernement en remplacement de M. Pisani.**

Le nouveau délégué adopte un comportement radicalement différent de son prédécesseur. Pragmatique, il s'efforce de renouer ce qui a été rompu sans dissimuler toutefois que sa mission n'est pas fondamentalement différente de celle de son prédécesseur. Lors de sa première sortie en brousse, le mercredi 5 juin, le nouveau délégué le laisse entrevoir : « mon objectif est de préparer la Nouvelle-Calédonie à l'accession à l'indépendance (1). Si le plan a changé, même si le plan Fabius a remplacé le plan Pisani et le plan Pisani le plan Lemoine, la finalité reste la même.

Il est vrai que l'information est toutefois démentie quelques jours après. « Il y aura une consultation des habitants du territoire... Je suis ici pour préparer cette consultation. Je vous rappelle d'ailleurs, que dans le choix qui sera proposé à la population, il ne sera jamais question d'indépendance mais d'indépendance-association » (2). Ce qui n'est pas fait pour surprendre votre Commission puisque ce sont là les propres termes de M. Pisani.

Il n'en reste pas moins que, comme la délégation de votre Commission a pu le constater et, sans être - il s'en faut -, totalement normalisées, les relations avec les autorités locales sont meilleures. Les attitudes changent également si l'on en juge par ce qui vient de se passer dans l'île de Lifou peu après le passage de la délégation de la commission des Lois : un juge d'instruction s'y est rendu le 12 janvier et y a procédé à l'audition de 22 personnes et en a inculpé 8 qui ont été placées sous contrôle judiciaire.

Fallait-il attendre si longtemps ?

\*  
\* \*

---

(1) *Le Monde*, jeudi 6 juin 1985.

(2) *Le Figaro*, mardi 18 juin 1985.

Tous ces rappels étaient nécessaires pour apprécier l'exacte portée de ce qu'il faut bien appeler le « plan Fabius », un plan qui se veut d'apaisement après qu'on eut tout fait pour provoquer l'irréparable.

#### IV. - « LE PLAN FABIUS »

Le projet de loi qui vous est soumis et qui a été adopté par l'Assemblée nationale doit incontestablement porter le nom du Premier ministre.

C'est lui, en effet, qui a pris en charge directement le dossier calédonien après que M. Lemoine en a été, dans un premier temps, désaisi. C'est à lui qu'ont été rattachés directement les deux délégués successifs du Gouvernement dans le Territoire, MM. Pisani et Wibaux. C'est lui qui le 11 février, par une lettre qui figure en annexe au tome II du présent rapport, donnait un délai supplémentaire de deux mois à M. Edgard Pisani pour « poursuivre ses entretiens avec les forces politiques, économiques et sociales du territoire afin de préparer un rapport définitif... Dans un esprit d'ouverture, vous rechercherez le plus large accord possible et vous vous attacherez à prendre en compte les plus intéressantes propositions avancées par les diverses parties. »

Par « propositions avancées », le Premier ministre manifestait son souci de dialoguer et songeait à l'évidence, à ce qui avait été présenté au Sénat le 24 janvier par le président Dick Ukeiwé, affiché dans toutes les mairies de France, aussitôt baptisé « plan Ukeiwé », développé par son auteur devant la presse le 2 avril 1985. Ce plan, ainsi que le « plan Pisani », figurent en annexe au tome II du présent rapport.

C'est encore le Premier ministre qui devait d'ailleurs commenter lui-même le projet de loi le 25 avril à l'issue du Conseil des ministres extraordinaire sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. M. Laurent Fabius terminait son commentaire par un appel : « ces orientations sont un pari sur la raison. Elles exigent, pour leur application, que chacun fasse preuve d'esprit de tolérance. Je demande à chacun de tout mettre en œuvre pour qu'elles réussissent ». C'est bien le moment, nous semble-t-il de le rappeler à tous.

##### A. - *Un statut d'attente.*

Le projet de loi marque incontestablement un net recul tant par rapport aux promesses d'avant 1981, que par rapport au calendrier annoncé par M. Edgard Pisani au mois de janvier.

L'objectif de l'indépendance n'apparaît plus. Seul subsiste celui de l'indépendance-association. L'essentiel des dispositions qui sont prises est consacré à la mise en place d'une nouvelle idée, incontestablement empruntée à M. Dick Ukeiwé, celle de la régionalisation du territoire, ainsi qu'à l'organisation de futures élections. Ces élections renvoient en quelque sorte au second plan, les problèmes d'organisation du territoire pendant la période transitoire. Le statut Lemoine est abandonné : l'Assemblée des Pays et les Conseils de pays ont disparu, l'Assemblée territoriale sera remplacée par un Congrès, le Gouvernement territorial est supprimé au profit d'un exécutif rendu au haut-commissaire. Pour le reste, le statut du 6 septembre 1984 subsiste, du moins provisoirement ; il y est fait référence dans de nombreux articles du projet de loi.

Beaucoup des dispositions du nouveau texte sont incertaines telles les compétences respectives des Régions et du Territoire. Tout paraît ordonné autour d'un découpage régional profondément déséquilibré au détriment de la partie la plus peuplée du territoire. Même si le « plan Fabius » était appliqué tel quel, il faudrait plus de 2.500 électeurs pour élire un conseiller régional à Nouméa quand près de 1.500 suffiraient dans les régions théoriquement les plus favorables aux indépendantistes, celle du Nord et celle des îles Loyauté.

**Les modalités d'application** – mais ne s'agit-il vraiment que de cela ? – sont renvoyées par l'article 17 à des ordonnances, c'est-à-dire en fait à un chèque dont le montant de surcroît est en blanc, lui aussi, tant est floue la rédaction de l'article d'habilitation. Et tout cela à la disposition d'un Gouvernement soutenu par une Assemblée en toute fin de législature et dont toutes les consultations électorales comme les sondages électoraux démontrent qu'elle n'est plus, en fait, représentative du pays.

Ces dispositions ont un caractère transitoire en attendant au plus tard le 31 décembre 1987 qu'une consultation « des populations intéressées de Nouvelle-Calédonie et dépendances » – la population, dans son ensemble, ne le serait-elle pas – soit organisée sur l'accession du Territoire à l'« indépendance en association avec la France ».

Statut d'attente, le statut Fabius n'en demeure donc pas moins un statut orienté. L'idéologie a décidément du mal à céder le pas à la France.

**B. - *Au service d'objectifs qui n'ont pas varié.***

L'objectif d'indépendance-association avec tout ce qu'il comporte d'illusions, demeure bien en effet l'objectif du Gouvernement et ce statut provisoire n'est donc aussi pour lui, qu'une manière de mieux préparer les esprits à cette issue dont il sait pourtant qu'elle est électoralement sans espoir aujourd'hui.

Les dispositions proposées présentent en outre un risque évident d'éclatement qui n'a d'ailleurs pas échappé au Rapporteur de l'Assemblée nationale, M. le président Raymond Forni. Est-ce bien le moment, quand l'autorité de l'Etat demanderait à être renforcée, que chacun s'efforce de panser ses plaies, que des menaces pèsent sur la liberté de circulation à l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie de découper ce Territoire de 20.000 kilomètres carrés, en quatre régions que l'on voudrait autonomes ? Il y a là un risque d'accentuation des clivages d'autant plus sérieux que la nécessaire coordination n'est apparemment plus guère assurée : le Gouvernement territorial disparu, les seuls éléments d'unité sont le congrès et une caricature de faux exécutif formé des présidents des quatre régions sous la présidence du président du Congrès mais qui n'est que « consultatif ». Le congrès ne fait pas l'objet d'une élection distincte. Il n'est que la réunion des conseillers de région, les conseils de région, eux, désigneront par contre, en leur sein un vrai exécutif, investi de pouvoirs comparables à ceux que détiennent les exécutifs locaux métropolitains. Il y a là un déséquilibre inquiétant, d'autant plus inquiétant que l'on ne peut exclure totalement un certain nombre d'arrière-pensées : l'idéologie ou la France ?

L'article 12 relatif aux compétences des régions laisse en fait dans l'ombre leurs limites, même s'il paraît transférer à leur profit la plupart des compétences que le statut Lemoine réservait, en principe, à l'Assemblée territoriale. De nouvelles compétences pourraient en effet être confiées par l'Etat aux régions. Alors quelles sont-elles donc ces compétences ? Si ce sont des compétences d'Etat, le statut est dangereux. En effet, la loi du 6 septembre 1984, se situant d'ailleurs dans une parfaite continuité à cet égard avec le statut de 1976, donne au territoire une compétence de droit commun, l'Etat ne conservant que des prérogatives proprement régaliennes. Aller plus loin reviendrait à confier des prérogatives de quasi-souveraineté aux futures régions ! Qui peut être sûr du contenu des ordonnances à cet égard ?

S'il s'agit de compétences du Territoire, les risques d'éclatement seront encore accentués.

Ce même article 12 paraît organiser également la possibilité pour l'Etat de passer directement des contrats de programme ou des conventions avec les futures régions. La procédure du contrat-programme ne pourrait-elle pas permettre un traitement différencié suivant la couleur politique ?

Il n'existe plus aucun organisme représentatif de la coutume au plan territorial, ni de conseil économique pour l'ensemble du Territoire.

Le projet, d'autre part, contient aussi des germes de bouleversement de la société calédonienne au moment même où celle-ci cherche l'apaisement. Outre la régionalisation, le plan Pisani paraît en effet poursuivre un second but : celui de réformes économiques et sociales destinées, selon l'article premier, « à remédier aux inégalités économiques et sociales ». Du contenu de ces réformes, personne aujourd'hui ne paraît rien savoir. Les documents qui ont été fournis à votre Rapporteur indiquent que les experts ne se réunissant pour en débattre qu'au mois d'août, votre Commission n'est donc pas suffisamment éclairée pour pouvoir engager le Sénat, à consentir l'habilitation qui lui est demandée mais le rejet qu'elle propose comporte pour la Haute Assemblée l'engagement de renoncer à toute procédure dilatoire lorsqu'on la saisira du ou des projets de loi correspondants.

### ***C. - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale.***

M. Forni, Président de la commission des Lois, ayant été désigné comme rapporteur, a tenu à se rendre personnellement en Nouvelle-Calédonie pour un bref séjour, au milieu du mois de mai. Ce séjour lui a permis d'avoir des entretiens avec les principales personnalités politiques (1). Les modifications introduites à son initiative s'ordonnent autour de trois idées principales :

#### **1° Clarifier le texte.**

C'était l'objet de la plupart des articles additionnels introduits (art. 3 *bis*, 11 *bis*, 11 *ter* et 14 *bis*). Outre une présentation plus rationnelle du projet de loi, ces articles additionnels contribuent à mieux définir les contours des compétences respectives des régions et des autres institutions.

---

(1) Rapport n° 2714 du 23 mai 1985, page 25.

## **2° Réduire une partie des risques liés à la régionalisation.**

Le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale a multiplié et renforcé les procédures de coordination à l'échelon du Territoire : en rappelant que les compétences du congrès sont celles de l'Assemblée territoriale (art. 14 *bis*), en prévoyant que les conventions passées par les régions devraient, certes, être soumises préalablement à l'approbation du haut-commissaire, mais aussi pour ce dernier Conseil exécutif créé par l'article 16 : en créant un Conseil coutumier territorial « chargé d'émettre un avis sur tous les textes ou questions qui lui sont soumis par le haut-commissaire » (art. 11).

## **3° Introduire des dispositions pratiques pour assurer le fonctionnement des nouvelles institutions mais aussi la liberté du futur scrutin.**

Au premier objectif correspond, par exemple, la création de postes de vice-présidents au sein du congrès, ainsi qu'au sein des conseils de région. La création des conseils consultatifs coutumiers prévue par le projet de loi de manière facultative a été rendue obligatoire dans chaque région.

Le président de la commission des Lois a apporté un soin particulier à mieux définir les conditions de déroulement du futur scrutin, notamment en ce qui concerne les opérations de dépouillement qui seront effectuées au chef-lieu de la région.

En ce qui concerne les opérations de vote elles-mêmes, l'Assemblée nationale a, sur sa demande, élargi la composition de la Commission de contrôle des opérations de vote et de recensement instituée par l'article 7 du projet, de telle sorte qu'à chaque bureau de vote puisse être affecté un membre de la Commission ou un délégué de la Commission :

Les conditions de la campagne radiotélévisée a également retenu son attention (art. 8).

L'Assemblée nationale n'en a pas moins été victime de la précipitation que lui a imposée le Gouvernement pour l'examen du texte en première lecture. Elle a été ainsi contrainte de procéder à l'examen en Commission de l'ensemble du texte et, en séance publique, à l'examen de tous les articles sans avoir eu connaissance de l'avis de l'Assemblée territoriale.

## **4° La non-conformité à la Constitution de la procédure suivie.**

Il n'est nullement dans l'esprit de votre Rapporteur de souhaiter engager une polémique constitutionnelle à ce sujet. Force cependant est de reconnaître que cette procédure inhabi-

tuelle de l'Assemblée nationale, pose problème au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : l'assemblée territoriale a été saisie le 2 mai par le délégué du gouvernement qui, usant de la possibilité qui lui était donnée par les articles 70 et 95 de la loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire, a inscrit la question à l'ordre du jour d'une session extraordinaire de l'assemblée territoriale. Cette réunion est intervenue le 31 mai, soit tout à fait en conformité avec les dispositions du statut qui donne un mois à l'assemblée locale pour se prononcer.

Or, les débats sur le projet de loi et la discussion des articles par l'Assemblée nationale sont intervenus en commission le 23 mai et se sont poursuivis en séance publique du 29 au 31 mai et se sont poursuivis en séance publique si bien que l'avis de si bien que l'avis de l'Assemblée territoriale n'a pas constitué « cet élément d'appréciation nécessaire » requis par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-141 du 27 juillet 1982, relative à la communication audiovisuelle (1).

Le rapporteur du projet de loi a d'ailleurs parfaitement pris conscience, au cours des débats, de la difficulté que pouvait présenter la procédure suivie. C'est la raison pour laquelle il a demandé au Gouvernement de modifier l'ordre du jour pour que l'Assemblée nationale ne procède au vote sur l'ensemble qu'après que l'Assemblée territoriale aura émis son avis (2). Aussi, le débat a-t-il été suspendu à la fin de l'examen des articles et n'a repris que le 4 juin 1985, date à laquelle il a été procédé à une deuxième délibération, d'ailleurs de pure forme, du projet de loi. « Il y aurait donc là matière à recours devant le Conseil constitutionnel, si l'on devait y être contraint ».

Mais de quel poids peuvent bien peser ces meilleures intentions face à la situation réelle de la Calédonie ? Comment oublier les entêtements répétés qui ont amené ce territoire dans l'état où il est ?

---

(1) « Considérerait qu'il résulte de la seconde phrase de ce texte (l'art. 74 de la Constitution) que l'avis en temps utile par l'Assemblée territoriale consultée avec un préavis suffisant doit être porté à la connaissance des parlementaires, pour lesquels il constitue un élément d'appréciation nécessaire, avant l'adoption en première lecture de la loi par l'assemblée dont ils font partie ».

(2) *J.O.* Débats A.N., deuxième séance du 30 mai 1985, page 1357.

## TROISIEME PARTIE

### L'EXAMEN PAR LA COMMISSION ET SES PROPOSITIONS

#### V. - LE CONTEXTE DU PLAN FABIVS : L'ACTUEL GACHIS CALEDONIEN

##### A. - *Une société traumatisée.*

Ce n'est pas l'un des moindres enseignements des contacts pris par votre commission que de constater à quel point tous les éléments de la population paraissent profondément traumatisés par les événements qu'ils viennent de vivre.

Pour la première fois, la Nouvelle-Calédonie qui, en dépit de ce que l'on tente d'accréditer, abritait une société paisible, a été secouée par la peur, a connu des morts (de 20 à 30 suivant les estimations), a vécu dans l'angoisse du lendemain. L'image de Nouméa, à cet égard, peut tromper, de même que celle d'endroits véritablement paradisiaques, perdus au milieu de la chaîne, apparemment loin du monde et ayant l'éternité pour eux, tel ce site où vit la tribu de Ouayaguette, et l'on peut s'étonner que dans un pays qui paraît ainsi doté de toutes les richesses et de tous les moyens pour bien vivre, les passions aient pu ainsi se déchaîner. Il reste que le calme n'est qu'apparent, d'autant plus fragile qu'il comporte des situations de fait inacceptables.

La délégation de votre Commission n'a, certes, été victime d'aucun interdit, mais elle a dû constater qu'un Sénateur de la République, qui plus est Président d'un gouvernement local légitime, ne pouvait se rendre librement dans toutes les parties du territoire qu'il est chargé de représenter et d'administrer et que s'il s'y rend il s'entend déclarer qu'on n'a pas les moyens d'assurer sa sécurité. Elle a dû également constater, par exemple les difficultés qu'ont eu certains danseurs originaires de l'île de Maré à se rendre au Festival des Arts du Pacifique qui se déroulait en Polynésie française boycotté par le F.L.N.K.S. Nous savons les menaces dont ils ont été victimes, nous savons les risques que représente dans l'état actuel des choses un retour sur leur île, nous savons aussi que leurs maisons risquent de brûler, pour certaines ont déjà

brûlé. A ce sujet, il convient de souligner que les exactions commises lors des événements de novembre n'ont pour la plupart toujours pas été réparées. Les procédures administratives sont trop longues. Les dossiers d'un montant inférieur à 4 millions de francs pacifique sont traités par des commissions décentralisées au niveau des subdivisions; les autres sont envoyés à une commission centrale à Nouméa. Sur les 183 dossiers étudiés à Koné, par exemple, 161 ont fait l'objet de propositions de transaction, mais 22 n'ont pas encore été traités. Quant aux 60 dossiers étudiés par la commission centrale, quatre dossiers seulement ont abouti à une proposition de transaction. Il reste donc 56 dossiers en cours d'instruction. C'est avec les personnes victimes de ces attentes que la délégation, par l'entremise de M. Saggio, conseiller territorial, a pu avoir une réunion de travail lors de son séjour dans la sous-préfecture. La plupart vivent de la solidarité de leurs amis.

La visite à Thio a été également édifiante. Malgré la présence d'importantes forces de gendarmerie et la désignation d'une délégation spéciale présidée par un haut fonctionnaire, secrétaire général adjoint du Territoire chargé des affaires économiques, l'administration semble absente. C'est dans cette mairie, en particulier, que, pour reprendre l'expression de notre collègue Germain Authié en Commission, la délégation a « entendu des silences », les silences de ceux qui n'appartiennent pas à cette minorité bruyante devant laquelle on continue à reculer.

C'est à Thio qu'a été dissous le conseil municipal et que la population attend depuis près de six mois que se tiennent de nouvelles élections qui n'ont pu avoir lieu, en raison de l'état d'urgence qui vient d'être levé.

Quels contrastes entre ces minorités bruyantes, cherchant à recréer par tous les moyens les conditions d'une situation insurrectionnelle, et ces ingénieurs demeurés sur le site de la mine par solidarité avec tous ces travailleurs mélanésien terrorisés, qui pourtant faisaient passer avant leur peur le souci de préserver l'outil de travail et de protéger le matériel.

Ces silences, ces courages, ces sentiments de responsabilité, ne doivent pas s'être manifestés en vain. Il importe que l'Etat républicain rétablisse l'ordre sur l'ensemble du Territoire, sans exception et au plus vite. Si ce n'était pas le cas, nombre des habitants des communes que la délégation de la Commission a pu visiter, viendraient grossir le flot des réfugiés qui se trouvent à Nouméa et dans les communes environnantes.

Sont-ils 1.200, comme le prétend l'administration, sont-ils 4.000, comme certains de nos interlocuteurs nous l'ont affirmé? Il est difficile de répondre avec précision car il s'agit d'une population mouvante et qui, nous le savons, ne cesse de

s'accroître. Ce qui est sûr, c'est qu'elle existe, nous l'avons rencontrée. Certains d'entre nous l'ont vue dans des conditions de logement très précaires, assistée simplement par des bénévoles. D'autres ont pu constater que d'ores et déjà les autorités locales avaient pris des mesures en construisant, par exemple dans la commune de **Dumbéa**, un lotissement spécial à l'intention de ces réfugiés. Personne de bonne foi ne conteste le fait qu'il y a, à l'heure actuelle en Nouvelle-Calédonie, de nombreuses personnes déplacées, qui ont fui devant les incendies de leurs maisons mais aussi devant les menaces (1) et dont les maisons sont aujourd'hui détruites. Des incendies continuent dont l'origine n'est pas toujours clairement établie comme ce fut le cas, par exemple, à Canala la veille de l'arrivée de la délégation. Tel est sans doute le cas encore aujourd'hui car aux troubles politiques, aux exactions délibérées, ont succédé, comme toujours en période de bouleversement, des exactions de droit commun. Des pillages, souvent mêmes périodiques et répétés, de magasins, de maisons, d'élevages nous ont été signalés. C'est hélas désormais le pain quotidien de la population calédonienne. Des barrages subsistent dont l'origine n'est pas toujours nécessairement politique, mais dont l'existence même démontre que la situation n'est en aucun cas redevenue normale.

Ces faits conduisent à s'interroger, à bon droit, sur le crédit qu'il convient d'apporter aux promesses de ceux qui naguère ont été à l'origine du « boycott » des élections précédentes. Quand bien même ces dirigeants politiques seraient de bonne foi, on peut douter qu'ils puissent eux-mêmes actuellement maîtriser la situation dans ses moindres détails. **Si l'on devait retenir une conclusion, ce serait que l'ordre n'est pas encore suffisamment garanti pour que l'on puisse envisager sereinement l'organisation d'une consultation libre.**

### **B. - Une économie asphyxiée.**

En dépit de l'action énergique menée par les autorités territoriales, les événements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie depuis le 18 novembre 1984 ont eu des incidences néfastes sur le fragile tissu économique du territoire.

#### **1° Le marasme économique.**

Si les mines et la métallurgie connaissent une reprise de leur activité, malgré l'importance des dégâts matériels subis et

---

(1) M. le président Larché a bien voulu autoriser votre Rapporteur à faire figurer en annexe du présent rapport les preuves irréfutables de ces glissements totalitaires qu'aucune démocratie ne saurait excuser, ni même accepter.

l'absence de production du centre de Thio, l'agriculture, le bâtiment, les travaux publics et le tourisme for. figure de secteurs sinistrés.

**Les productions agricoles** et notamment céréalières sont en baisse. Par rapport au premier trimestre de 1984, les surfaces emblavées ont diminué de 49 %; cette réduction laisse présager une chute des récoltes futures.

Par ailleurs, on a observé un phénomène d'abattage massif par les éleveurs de leurs têtes de bétail qui soulève d'ailleurs un grave problème d'écoulement de la viande. Ce comportement des éleveurs, imputable à la crise politique, rejoint l'attentisme des agriculteurs : dans l'expectative de la réforme foncière, les agriculteurs non seulement gèlent leurs projets d'investissement mais n'hésitent pas à procéder, par précaution, à certaines réalisations.

En outre, l'exploitation du bois, elle, est quasiment arrêtée.

Les incidences de la situation politique se sont également manifestées dans le **secteur du bâtiment et des travaux publics** qui subissait, depuis déjà deux ans, une baisse de son activité. La gravité des événements et l'incertitude affectant l'avenir du territoire conduisent les particuliers et les entreprises à différer, voire à annuler leurs projets d'investissement, comme en témoigne la forte diminution du nombre des permis de construire délivrés au cours des trois premiers mois de 1985 par rapport au premier trimestre de 1984 : - 39 %. En conséquence, les entreprises de travaux publics ont connu, au cours du premier trimestre de 1985, une chute de 60 % de leur chiffre d'affaires par rapport à la période correspondante de 1984..

Après avoir eu recours aux palliatifs constitués par les congés et le chômage partiel, ces entreprises se trouvent contraintes de procéder à des licenciements : les effectifs employés ont chuté de 40 % par rapport au premier trimestre 1984.

Corrélativement, les entreprises fournissant des matériaux de construction enregistrent des baisses substantielles de leur chiffre d'affaires : de 30 à 50 % par rapport à 1984.

Le troisième secteur particulièrement affecté par la crise calédonienne est constitué par le **tourisme**.

Au cours du premier trimestre de 1985, la Nouvelle-Calédonie a accueilli 27.000 visiteurs (non compris les personnels des forces chargées du maintien de l'ordre !). Ce chiffre, inférieur de 13 % à celui du premier trimestre 1984, souligne l'importance de la désaffection des touristes à l'égard du territoire. Si les clientèles française et japonaise demeurent fidèles, le nombre de visiteurs d'origine australienne a diminué de plus de 60 % et celui des touristes néo- zélandais de près de 70 %.

En dépit de cette clientèle de substitution un peu spéciale que constituent les forces de l'ordre venues en renfort de la métropole, les coefficients d'occupation des hôtels de Nouméa sont devenus insuffisants pour assurer la rentabilité de ces établissements : à peine 30 % en juin 1985.

A l'intérieur et dans les îles, l'hôtellerie est exsangue, à l'exception des gîtes tribaux de l'île des Pins.

Ce marasme économique accentue la détérioration du marché du travail. Depuis le premier janvier 1985, les offres d'emploi ont diminué de près de 50 % par rapport à la même période de 1984, alors que les demandes d'emploi restaient stables. Au 1<sup>er</sup> juillet 1985, le nombre des demandeurs d'emploi se répartit à raison de 1.945 pour Nouméa et de 2.008 pour les îles et l'intérieur. Quant au nombre des chômeurs indemnisés (chômage total), il s'élève à 1.500 en juin 1985.

A cet effectif, il convient d'ajouter 1.500 personnes privées d'emploi en raison des événements. Une convention, conclue le 7 mars 1985 entre l'Etat, le territoire et la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie et dépendances (C.A.F.A.T.) a permis d'allouer à ces personnes, dont le contrat de travail n'est pas rompu mais simplement suspendu, une aide exceptionnelle égale au montant mensuel du S.M.I.C. local (3.100 FF) prise en charge pour les trois quarts par l'Etat et pour un quart par le Territoire, par le truchement de la C.A.F.A.T. Cette convention, conclue pour deux mois, est arrivée à son terme le 7 mai 1985. Or, bien que l'Etat n'ait utilisé que 250 millions sur les 840 millions de francs C.F.P. bloqués par M. Edgard Pisani, en sa qualité de délégué du Gouvernement, cette convention n'a pas été reconduite. Partant les employeurs, qui n'ont plus de raison ni d'intérêt à maintenir les personnes concernées en position de suspension de contrat de travail, procèdent à leur licenciement.

La situation du marché de l'emploi s'annonce donc fort préoccupante, pour les jours à venir, si l'Etat ne reconduit pas la convention relative à l'aide exceptionnelle apportée aux salariés privés d'emploi du fait des événements. L'exemple de cette convention est révélateur de toute une série d'hésitations de l'Etat qui ont conduit les autorités territoriales à intervenir massivement.

## **2° Malgré l'action énergique des autorités territoriales.**

Confrontées à l'ampleur de la crise économique induite des événements politiques, les autorités territoriales, sous l'impulsion de notre collègue Dick Ukeiwé, président du Gouvernement de la

Nouvelle-Calédonie, ont mis en œuvre une politique énergique de relance de l'activité économique et de solidarité.

Au titre de la solidarité, l'assemblée territoriale a ouvert un crédit de 130 millions de francs C.F.P. (7,15 millions de FF) pour dédommager les victimes des événements.

Par ailleurs, le territoire a mis sur place un dispositif de relance qui comporte :

- une réforme fiscale avec une diminution du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux tranches les plus élevées du barème (40 %), l'institution du quotient familial, l'instauration du prélèvement libératoire pour les revenus de capitaux mobiliers, etc. ;

- des incitations fiscales à la construction (déduction des intérêts d'emprunts pour la construction, la rénovation, la réparation d'immeubles) et à l'investissement (régime favorable des amortissements et des prises de participation en capital, exonération de la taxe sur les opérations financières pour les entreprises en difficultés ;

- l'instauration d'une taxe supplémentaire de 2 francs C.F.P. (11 centimes) par litre d'essence et la reconduction de la taxe de 0,5 % sur les salaires pour financer le plan de lutte contre le chômage et le plan emploi-formation des jeunes ;

- l'établissement de restrictions à l'importation de viandes avec la taxation de certaines viandes importées et des mesures sur les prix pour faciliter l'écoulement de la production locale ;

- l'alignement des rémunérations des fonctionnaires du territoire sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Mais ces mesures, si opportunes soient-elles, n'auront que peu d'effets sur la reprise de l'activité économique de la Nouvelle-Calédonie si le climat délétère que connaît actuellement le territoire persiste. C'est donc à l'Etat qu'il appartient, au-delà des actions de maintien de l'ordre, de rétablir d'urgence la **paix publique**, seule garante de la confiance indispensable à la relance économique.

L'ordre n'est pas rétabli, l'économie est asphyxiée, la présence française dans le Pacifique n'est pas réaffirmée avec suffisamment de force vis-à-vis des convoitises extérieures, d'où qu'elles viennent, les ambiguïtés politiques demeurent.

Ce n'est donc pas *a priori* le rôle du Sénat que de venir en aide à ceux-là mêmes qui n'ont pas entendu ses différents avertissements et qui sont très largement responsables de la situation de gâchis dans laquelle se trouve l'un des territoires

**d'outre-mer de la République.** D'autant que le projet « Fabius » apparaît à beaucoup d'égards pour le Gouvernement comme la manière de se débarrasser d'un problème qui devient un lourd handicap sur le plan de la politique intérieure dans la mesure où l'opinion française s'y est profondément intéressée et a montré combien elle était attachée au maintien des liens avec la France de nos concitoyens d'outre-mer.

## VI. - LES RAISONS QUI ONT PESÉ EN FAVEUR DE LA PRISE EN CONSIDÉRATION DU PROJET DE LOI

### A. - *L'impossibilité de procéder actuellement au scrutin d'autodétermination.*

Pour ranimer l'économie de la Nouvelle-Calédonie, la solution serait sans doute que le scrutin d'autodétermination soit organisé le plus vite possible. Telle était la pensée de votre rapporteur avant de se rendre sur place. Dès lors que l'on serait assuré qu'il puisse se dérouler librement, son résultat ne fait d'ailleurs aucun doute. Ce sont au moins les deux tiers des électeurs qui se prononceraient pour le maintien dans la France.

Mais les conditions ne sont pas réunies. L'Etat républicain - c'est hélas un fait - est aujourd'hui suspendu aux décisions d'une minorité d'agitateurs.

Qui, de surcroît, aurait à se prononcer? Certains veulent restreindre le corps électoral aux seuls « canaques » auxquels pourraient s'ajouter ceux qu'ils appellent « les victimes de l'histoire » ; on connaît d'autre part les préférences affichées par le Gouvernement, qui voudrait exclure du scrutin d'autodétermination les personnes ayant moins de trois ans de résidence ; la délégation de la commission a également entendu d'autres propositions, telle celle qui voudrait restreindre le corps électoral aux seuls électeurs ou à leurs descendants qui se sont prononcés pour le maintien dans la France en 1958. Incontestablement, cette question mérite encore d'être étudiée.

En outre, la situation est précaire et qui peut affirmer, au point où l'on en est, qu'un scrutin même très largement positif permettrait à lui seul de ramener la paix civile. Certes, l'ordre public pourrait sans doute être rétabli, mais si l'on souhaite une solution à long terme, ne vaut-il pas mieux la trouver à travers le dialogue plutôt que de s'en remettre à la répression ?

**B. – *La protection due à tous nos concitoyens.***

Il vaut donc mieux tenir compte de la situation telle que nous la trouvons. Nous devons être conscients des intérêts légitimes de nos 55.000 concitoyens européens qui sont là depuis plusieurs générations, qui y ont leurs intérêts, qui y ont leur morts. Nous n'avons pas le droit de les oublier.

Nous n'avons pas le droit non plus d'oublier ceux des 62.000 mélanésiens, – ils sont beaucoup plus nombreux que certains l'imaginent –, qui n'ont pas du tout l'intention de voter pour l'indépendance à condition de pouvoir être consultés librement.

Nous n'avons pas le droit non plus d'oublier ceux des mélanésiens qui sincèrement – je ne parle pas des agitateurs – pensent qu'ils sont confrontés à un problème de droits de l'homme. Ce n'est pas une Assemblée comme la nôtre qui peut négliger cet aspect du problème.

**C. – *La nécessité de permettre la reprise du dialogue et le rétablissement de la paix civile.***

Il y a aussi une immense aspiration à la paix civile.

Le sentiment général semble être : « plus jamais cela ! ». A cet égard, les affrontements du 8 mai, affrontements sans précédent dans un pays qui ne connaît pas la haine raciale, ont, semble-t-il, fait prendre conscience à toutes les parties jusqu'où il ne fallait pas aller trop loin et que, d'enchaînement en enchaînement, une situation qui n'avait rien d'explosive pouvait devenir une situation dangereuse, prête à s'enflammer à la première initiative malheureuse. Les néo-calédoniens ont touché du doigt les mécanismes de l'absurde. Une sorte d'instinct de conservation les incite aujourd'hui à vouloir être disponibles pour prendre les moyens de prévenir toute escalade de violence qu'ils ne contrôlèrent pas.

Ce traumatisme explique sans doute que la plupart des acteurs, la plupart des représentants, non seulement des forces économiques ou des autorités coutumières, mais aussi les représentants des forces politiques, semblent, cette fois, décidés à travailler ensemble. Cela semble être l'urgence du moment. Il était nécessaire d'aller sur place pour le comprendre, car on a de

la peine sans doute à imaginer en métropole qu'un pareil retournement d'état d'esprit ait pu se produire en si peu de temps. C'est pourtant bien l'impression qui prévaut et qui explique que ce ne sont pas seulement des arrière-pensées qui paraissent déterminer les différents courants politiques à se dire prêts à renouer les fils du dialogue.

Dans ce contexte, il paraît naturel à votre rapporteur - se faisant en cela sans doute l'interprète de ses collègues de la délégation - de rendre un hommage légitime et mérité au sang-froid et au doigté des chefs de subdivision qui, pour la plupart, ont traversé l'ensemble des événements en conservant le contact avec la population et préservant, dans le fonctionnement des services publics, ce qui pouvait être préservé.

#### *D. - Les intérêts supérieurs de la France.*

Dans cette question également, il convient de ne pas perdre de vue les intérêts de la France, surtout si, comme la majorité de votre Commission, l'on entend refuser d'entrer dans la perspective gouvernementale qui est celle d'une indépendance inéluctable.

La Nouvelle-Calédonie présente pour la France un intérêt économique mais pour que le bien être des calédoniens demeure l'un des plus élevés du Pacifique sud, il faut que l'économie puisse redémarrer et que les potentialités du territoire soient mieux exploitées. Ces potentialités ne sont pas que minières. Elles sont aussi agricoles, et, demain, marines et sous-marines.

Ceux qui ont participé à la Commission de contrôle du mois de décembre savent aussi quelle importance stratégique revêt ce territoire, non seulement pour la France mais pour la défense de l'ensemble du monde libre, importance que les entretiens avec les plus hautes autorités militaires du territoire n'ont fait que confirmer. Votre rapporteur ne peut à cet égard oublier la déposition du général Lacaze devant la Commission de contrôle dont il avait l'honneur de présider les réunions à Paris. La Nouvelle-Calédonie représente pour notre pays un enjeu essentiel : elle est « le concierge et le verrou du Pacifique », disait le général Mac Arthur puisque la route entre l'Australie et Singapour étant impraticable aux sous-marins à cause des hauts fonds, il ne reste que celle du sud entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande mais elle bute sur la Nouvelle-Calédonie. Oui ce porte-avion naturel, le plus fabuleux du Pacifique, est bien « le concierge et le verrou du Pacifique », parce qu'en y basant une aviation d'observation, on voit tout ce qui entre et tout ce qui sort, et qu'avec une aviation d'attaque, on peut verrouiller tout ce

qui ne doit ni sortir ni entrer. On ne peut pas oublier non plus ce que nous a dit le général Lacaze, à savoir que si c'est à Diên Biên Phu qu'on a perdu l'Algérie, c'est à Nouméa qu'on perdrait la Polynésie. Or, nous a-t-il dit, le concept de la défense française est basé sur la disposition du centre d'expérimentation nucléaire du Pacifique « pour trois décennies, au moins ». Votre Rapporteur ne peut pas davantage oublier ce qu'il nous a dit sur le plan de la défense du monde libre, à savoir que l'U.R.S.S. n'entretenait qu'une seule base dans cette région du monde, au sud du Vietnam, avec 4.500 hommes alors que dans les Philippines et les différents archipels, les Etats-Unis entretenaient 100.000 hommes, que l'U.R.S.S. a décidé de remédier à cette situation et pour cela de tenter de déstabiliser les Philippines et les Archipels, que si cette entreprise qui est en route devait réussir, la Nouvelle Calédonie deviendrait un élément capital non plus seulement pour la défense de la France et sa présence dans le Pacifique, mais aussi pour la défense de l'ensemble du monde libre.

Ce sont tous ces éléments qui font que votre Commission a accepté de prendre en considération le projet de loi mais en lui apportant de profondes modifications. Elles répondent à un double objectif :

- En conserver et même renforcer tout ce qui peut concourir à rétablir la paix civile ;
- En éliminer tout ce qui pourrait compromettre l'avenir du territoire dans la France.

## VII. - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

La Commission a souhaité, dans sa recherche, tenir le plus grand compte des observations présentées par l'Assemblée territoriale.

### **A. - *Eliminer tout ce qui risque de compromettre le sort ultérieur du territoire.***

Le choix sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ne doit pas être un choix imposé. Les électeurs doivent être confrontés le moment venu à un véritable scrutin d'autodétermination ouvrant deux choix clairs : l'indépendance ou le maintien dans la République française avec un statut renouvelé. Il est nécessaire d'autre part que ce choix n'intervienne qu'en pleine connaissance de cause, c'est-à-dire qu'après qu'il ait été possible de juger véritablement de la réussite ou de l'échec de l'expérience régionale. C'est la raison pour laquelle il vous est proposé d'accorder un délai supplémentaire d'une année avant l'organisation de ce scrutin. Il vous sera proposé également d'éviter que le débat sur le futur corps électoral ne vienne actuellement perturber la mise en place des nouvelles institutions.

### **B. - *Maintenir l'unité du Territoire.***

Plutôt que de faire référence à l'article 72 pour définir la nature juridique des nouvelles institutions, il vous est proposé de rappeler que ces régions sont également un élément de l'organisation particulière du territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ceci afin de ne pas laisser prise à l'idée de sécession. Les compétences sont mieux définies : il ne serait pas possible de les étendre au-delà du contenu de l'article 12 du présent projet de loi. De la même manière, les relations directes avec l'Etat seront médiatisées grâce à la consultation obligatoire et préalable du futur conseil exécutif.

La représentation coutumière, qui est traitée à l'article 11, a fait l'objet d'une réflexion approfondie. Il est apparu en effet essentiel à votre Commission que les attributions coutumières soient représentées selon leurs propres règles au niveau territorial

et que la création des conseils consultatifs coutumiers ne soit que facultative. Si l'initiative doit en revenir aux conseils régionaux compétents, ceux-ci devront pour la définition des attributions, la composition, les modalités de désignation, recueillir l'avis du conseil coutumier territorial.

Sans rentrer dans un débat de nature politique en ce qui concerne le découpage, votre Commission entend éviter d'accentuer les coupures au sein du territoire. Sa proposition tendra à réaliser une certaine cohérence économique et coutumière. C'est la raison pour laquelle il vous sera proposé de rattacher à la région de Nouméa devenue région Sud, les communes de Thio, Bouloupari, Yaté et de l'île des Pins.

### *C. - Assurer la liberté et la sincérité du scrutin.*

Les dispositions proposées sont des mesures essentiellement pratiques qui s'efforcent d'apporter toutes garanties à nos compatriotes de Nouvelle-Calédonie quant à la libre expression de leurs suffrages. Ces mesures concernent à la fois les opérations préparatoires au scrutin, le déroulement du scrutin lui-même et son dépouillement.

En ce qui concerne les opérations préparatoires, votre Commission ne souhaite pas, comme certains le préconisaient, supprimer le vote en tribu car cela constituerait une mesure de défiance inacceptable à l'égard de nos compatriotes mélanésiens. Elle souhaite simplement que le nombre de bureaux puisse être révisé par le haut-commissaire s'il le juge utile.

Quoi qu'il en soit, chaque bureau de vote devrait être placé sous la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

La loi destinée à réglementer les sondages d'opinion est étendue également aux futures élections régionales.

Pendant le vote, il convient de prendre des modalités particulières qui soient adaptées aux circonstances locales. Afin d'interdire toute possibilité de contrôle ultérieur donc toutes repréailles, il est nécessaire d'assurer une destruction de tous les bulletins non utilisés.

En ce qui concerne le vote des réfugiés, votre Commission vous propose d'ouvrir quatre centres de vote à Nouméa pour les électeurs des régions Nord, du Centre et des îles Loyauté et, en ce qui concerne la région sud, des communes autres que Nouméa. Ces centres de vote seront dotés de listes électorales spéciales. Leur résultat sera brassé comme l'ensemble des bulletins au niveau, de chaque région.

En ce qui concerne le dépouillement, le brassage et le dépouillement au chef-lieu de région, proposés par l'Assemblée nationale a paru à votre commission une bonne disposition sous réserve de précisions tendant à assurer la sécurité du transport des urnes.

**D. - *Faciliter le redémarrage de l'économie.***

La première condition à ce redémarrage est la non prorogation de l'état d'urgence. Cette mesure s'est avérée sans effet pratique véritable sur l'ordre public mais comme ayant des conséquences véritablement catastrophiques notamment sur le tourisme en raison de la signification que les voisins anglo-saxons de la Nouvelle-Calédonie attachent à la notion anglaise de ce terme.

**E. - *Ne pas déléguer les pouvoirs du Parlement : refuser les ordonnances.***

Votre Commission ne peut pas accepter d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances sur des problèmes aussi délicats dont l'enjeu est le maintien dans la France ou l'indépendance d'un Territoire de la République.

Elle ne refusera pour autant ni de donner les moyens de maintenir l'ordre public, ni de procéder aux réformes économiques et sociales visées à l'article premier du projet de loi, ni, bien entendu, d'harmoniser certaines dispositions du statut Lemoine avec celles de la précédente loi.

Elle entend néanmoins que toutes ces mesures soient soumises au Parlement. Le Sénat ne refusera jamais de venir siéger à tout moment pour en délibérer.

Comment pourrait-on d'ailleurs envisager d'habiliter à légiférer par voie d'ordonnances un Gouvernement qui est le premier à déclarer que les experts chargés de préparer les ordonnances en cause se réuniront au mois d'août et qu'elles ne seront prêtes que pour la fin septembre. D'autant que le domaine de l'habilitation prévue par l'article 17 est si vaste que le Gouvernement pourrait, par voie d'ordonnances, et hors le contrôle de quiconque, prendre toute une série de mesures, tendant à rendre l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie inéluctable, puisque telle demeure sa politique ainsi que l'a déclaré le Ministre devant votre Commission.

Il y a là une divergence de philosophie fondamentale et qui n'incite pas au blanc seing : le Gouvernement veut conduire la Nouvelle-Calédonie vers l'indépendance tandis que votre Commission des Lois veut la conduire à choisir, - mais, ce jour-là, en toute liberté - si elle entend demeurer dans la République ou accéder à l'indépendance.

Votre Commission vous propose donc de refuser les ordonnances et de rejeter l'article 17 qui les prévoit.

Aucune considération de délai ne peut être sérieusement opposée. Une session extraordinaire fin septembre permettrait au Parlement, sans la moindre difficulté, de débattre du ou des projets de loi rassemblant le contenu d'ordonnances envisagées et qui ne serait, de surcroît, prêtes qu'à cette date.

En revanche, il est une considération qui, à elle seule, justifie le refus de votre commission. Ces ordonnances, dont le projet de loi de ratification ne doit être déposé qu'avant le 31 décembre 1985, échapperaient jusque là à tout contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel. Et il en serait de même pour la suite... puisque la session du Parlement aurait été clôturée dans l'intervalle le 20 décembre.

Cette seule considération devrait d'ailleurs conduire le Gouvernement à renoncer à sa demande.

\*  
\* \*

Ce n'est donc que sous le bénéfice des amendements qu'elle vous propose que votre Commission peut vous demander d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier.*

#### **Autodétermination de la population de Nouvelle-Calédonie et dépendances et régime transitoire.**

L'article premier est, en fait, l'article-clé du projet de loi puisqu'il énonce toutes les lignes directrices de l'évolution du territoire d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie et dépendances dans les prochaines années, du moins telle que la souhaite le Gouvernement.

#### **I. - AUTODÉTERMINATION DES POPULATIONS DE NOUVELLE-CALÉDONIE (Alinéa premier).**

Le premier alinéa de l'article premier dispose que, « dès que les conditions seront réunies et au plus tard le 31 décembre 1987, les populations de la Nouvelle-Calédonie seront consultées sur l'accession du territoire à l'indépendance en association avec la France ».

Ces dispositions appellent un certain nombre d'observations.

#### **A. - La notion de populations intéressées.**

Reprenant les termes de l'article 53 de la Constitution, l'article premier du projet prévoit donc que les populations intéressées seront appelées à se prononcer sur l'accession du territoire à l'indépendance.

##### **1. Y a-t-il plusieurs populations intéressées ?**

L'utilisation du pluriel pose en effet un problème d'interprétation.

Certes, M. le Président Raymond Forni, dans son rapport, indique : « La Nouvelle-Calédonie ne constitue pas, en effet, une

entité uniforme. La diversité de sa population est connue : sur 145.000 habitants, 42,5 % sont d'origine mélanésienne, 37 % d'origine européenne, les 20 % restant regroupant divers groupes ethniques originaires de Polynésie, de Wallis et Futuna, du Viêt-Nam ou d'Indonésie ». (Rapport A.N. n° 2714 p. 22.)

Cela ne justifie pas pour autant le maintien de ce pluriel, à l'évidence non conforme aux principes juridiques français qui excluent que l'on puisse faire la moindre discrimination entre citoyens français en fonction de leurs origines ethniques : l'expression « populations intéressées » ne peut donc pas renvoyer à une pluralité ethnique.

Plusieurs précédents historiques permettent d'ailleurs de comprendre la véritable portée de l'expression « populations intéressées ». La consultation de l'archipel des Comores, le 22 décembre 1974, avait été l'occasion de préciser sa portée : en effet, alors que le texte initial du projet de loi prévoyait la consultation de la population des Comores, le Parlement avait mis au pluriel le mot population en ordonnant un décompte des résultats île par île. De fait, l'île de Mayotte invoquera son droit de rester dans la République française puisque sa population n'avait pas donné son consentement à l'indépendance.

Ainsi, en utilisant le pluriel pour les populations intéressées, on accepte implicitement la possibilité que les différentes régions de Nouvelle-Calédonie connaissent un sort différent : si, par exemple, la région de Nouméa venait à refuser l'accession à l'indépendance, elle pourrait rester française. Si, autre exemple, les îles Loyauté votaient en faveur de l'indépendance, elles devraient être séparées de la Grande Terre pour accéder seules à l'indépendance.

Dès lors qu'on estime que le territoire de Nouvelle-Calédonie doit rester uni, il ne faut pas accepter de parler « des populations intéressées » mais de « la population du territoire ». Telle est la première modification proposée.

Rien ne s'y oppose au plan constitutionnel. Si les mots « populations intéressées » figurent en effet au pluriel, dans le dernier alinéa de l'article 53, ce n'est que parce qu'ils s'appliquent à plusieurs hypothèses : la cession, l'échange ou l'adjonction de territoire. Les seuls termes d'« échange » et « d'adjonction » qui supposent l'existence de deux territoires, donc de deux populations intéressées, suffisent à eux seuls à justifier le pluriel.

## **2. La composition du corps électoral.**

L'expression « populations intéressées » poserait d'ailleurs un second problème, celui de la composition du corps électoral.

Pour le scrutin du 19 mars 1967 en Côte française des Somalis, le législateur a exigé des électeurs inscrits sur les listes électorales une condition supplémentaire : une résidence de trois ans dans le territoire (1). Les commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient pour leur part proposé d'exclure du scrutin les fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat même s'ils remplissaient la condition de résidence.

En revanche, en ce qui concerne la consultation de Mayotte, l'article 4 de la loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores ouvrait la consultation aux électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales.

Enfin, la loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire français des Afars et des Issas (art. 4) admettait à participer à la consultation, d'une part, les électeurs originaires du territoire, et d'autre part, les inscrits non originaires du territoire justifiant d'une résidence effective pendant les trois années précédant le scrutin.

En ce qui concerne le présent projet de loi, **le ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie a déclaré devant l'Assemblée nationale** : « une loi déterminera la définition à donner au concept de populations intéressées. La seule référence certaine que nous puissions invoquer est l'exclusion du corps électoral des personnes ayant moins de trois ans de résidence. **Mais ce n'est que plus tard que le débat s'engagera sur ce point** » (*J.O. A.N. 2<sup>e</sup> séance du 30 mai 1985 p. 1327*).

Certes, le texte de la déclaration de Nainville-les-Roches de juillet 1983, reconnaissant « un droit inné et actif à l'indépendance « du peuple Kanak » a été interprété par certains militants indépendantistes comme impliquant que seules les populations mélanésiennes pourraient participer au scrutin d'autodétermination. Certes, selon les déclarations de M. Edgard Pisani, ses interlocuteurs n'en avaient pas moins formellement accepté à partir de janvier 1985 de renoncer à la revendication du « vote kanak ». Il n'en reste pas moins que M. le député Roch Pidjot, chef de file du F.L.N.K.S. a déclaré à l'Assemblée nationale, le 30 mai dernier (*J.O. A.N. p. 1311*) :

« Dans le respect de la Constitution, nous pourrions entendre par « populations intéressées » **les Kanaks et tous les natifs victimes de l'histoire**. Telles seraient les véritables populations concernées par le devenir de ce territoire. Quant aux immigrés, fonctionnaires ou autres, la simple morale politique permet de

---

(1) Art. 3 de la loi n° 66-949 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis.

saisir qu'ils n'ont pas à engager l'avenir politique de ce territoire. »

Les entretiens qu'a pu avoir sur le Territoire la **délégation de votre Commission** lui ont confirmé que la détermination de la composition du corps électoral pour la future consultation d'autodétermination demeurait en suspens, mais que pour les futures élections aux conseils de région, toutes les parties en présence avaient accepté qu'elles se déroulent conformément aux règles du droit commun.

Raison de plus pour votre commission des Lois de supprimer cette notion parfaitement ambiguë de « populations intéressées ».

### **B. - *Le calendrier de l'autodétermination.***

L'article premier du projet prévoit que le scrutin d'autodétermination aura lieu dès que les conditions seront réunies et au plus tard le 31 décembre 1987.

Ces dispositions recèlent, elles aussi, une ambiguïté dangereuse.

#### **1. Le présent projet de loi n'organise pas la consultation des populations.**

Comme on vient de le voir, **M. Edgard Pisani**, ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, a indiqué **qu'une loi ultérieure définirait le corps électoral**. Il faudrait également que cette loi précise exactement la question posée et organise les commissions de contrôle des opérations électorales, etc.

Le présent projet de loi ne peut donc, à cet égard, que contenir une déclaration d'intention qui ne lie pas le Parlement.

#### **2. Il fixe un nouveau calendrier pour l'autodétermination.**

Comme on le sait, l'article premier de la loi du 6 septembre 1984, pour faire suite à la déclaration de Nainville-les-Roches de juillet 1983, fixait à 1989 la date du scrutin d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. C'est notamment parce qu'ils jugeaient cette date trop éloignée que les militants indépendantistes, regroupés sous le sigle « F.L.N.K.S. » ont déclenché le 18 novembre 1984, jour des élections territoriales, le cycle de violences qui a conduit à l'abandon du statut promulgué le 6 septembre 1984.

Dans le plan qu'il avait remis au Gouvernement au début de l'année 1985, M. Pisani, alors délégué du Gouvernement en Nouvelle-Calédonie avait proposé la date de juillet ou septembre 1985 pour l'autodétermination.

Le présent projet de loi fixe comme terme ultime le 31 décembre 1987.

### **3. Il prévoit l'organisation de la consultation « dès que les conditions seront réunies ».**

Aucun élément objectif ne permet d'apprécier la signification de cette expression. Qui appréciera si « les conditions sont réunies » et au demeurant de quelles « conditions » s'agit-il ? Tiennent-elles au maintien de l'ordre ? Tiennent-elles à la mise en oeuvre du plan de réformes économiques et sociales mentionné au deuxième alinéa de l'article premier ? Tiennent-elles à des négociations avec les différentes forces politiques de l'archipel ?

Cette clause apparaît donc comme parfaitement indéterminée et, en tout cas, sans aucune portée juridique précise. Elle peut, en revanche, ouvrir la porte à de multiples contestations qui ne pourront que troubler l'installation et le fonctionnement des nouvelles institutions régionales. C'est la raison pour laquelle votre Commission vous propose également de la supprimer dans le premier amendement qu'elle a l'honneur de vous proposer.

C'est également pour permettre de juger effectivement du succès ou de l'échec de l'expérience de régionalisation qu'entreprend le Gouvernement que l'amendement prévoit un délai supplémentaire d'un an pour la « date-butoir » avant laquelle le scrutin d'autodétermination devra être organisé.

Les futures institutions, en effet, quelle que soit la célérité avec laquelle l'actuel gouvernement voudra bien les mettre en place, ne pourront guère être en état de fonctionner avant le début du deuxième trimestre 1986. Pour juger de l'expérience, il faudra pouvoir faire un bilan portant sur une année pleine, donc l'année 1987 et sa gestion ne pourra être vraiment appréciée qu'à l'occasion de l'adoption des comptes administratifs, soit aux environs du mois de septembre 1988.

A cette raison technique s'ajoute une raison d'ordre politique : si la date du 31 décembre 1987 était maintenue, la loi « destinée à tirer les conséquences du scrutin » ne pourrait au mieux être élaborée et débattue qu'au cours du premier trimestre de l'année 1988 soit précisément au moment où s'engagerait la campagne présidentielle. Le retard qui en résulterait pour l'élaboration de ladite loi et le contexte politique dans laquelle elle interviendrait ne serait souhaitable pour personne ni pour la

France en général ni pour son territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances en particulier.

Le premier alinéa de l'article premier soulève une dernière question : celle du contenu et de la réalité du choix proposé.

**C. - L'enjeu de la consultation :  
l'accession à l'indépendance en association avec la France.**

A la différence de tous les autres précédents scrutins d'autodétermination organisés sous la V<sup>e</sup> République (Mayotte, Comores, Côte française des Somalis, territoire français des Afars et des Issas) le projet de loi n'ouvre pas une alternative mais ne propose qu'une seule solution : l'accession à l'indépendance en association avec la France.

Il aurait fallu au moins préciser que les populations intéressées seront appelées à se prononcer sur le point de savoir si elles veulent rester dans la République française ou accéder à l'indépendance.

L'article 53 de la Constitution, on l'a vu, prévoit, certes, la *cession* d'un territoire, mais il ne mentionne pas l'hypothèse de la *sécession*. Quant à son article 76, il ouvrait aux Territoires d'outre-mer, dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation (alinéa 2), le droit de choisir entre trois options : le maintien du statut de T.O.M., la possibilité de devenir un département d'outre-mer ou la possibilité de devenir Etat-membre de la Communauté.

Ce délai étant expiré, les dispositions combinées de l'article 2 de la Constitution qui affirme le caractère indivisible de la République française et de l'article 72 qui précise que la République française est formée des départements métropolitains, des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer, ont pour effet d'exclure tout droit de sécession.

A l'occasion de la consultation de la population de la Côte française des Somalis en 1966, M. René Capitant a cependant défini une doctrine donnant une base juridique aux différents scrutins d'autodétermination organisés sous la V<sup>e</sup> République (1).

M. René Capitant estimait que le droit de libre détermination des T.O.M. n'a pas disparu depuis l'entrée en vigueur de la

---

(1) Il y en a eu cinq jusqu'à présent : l'Algérie et le Sahara (1962), la Côte française des Somalis (1967), les Comores (1974), Mayotte (1975) et le Territoire français des Afars et des Issas (1977).

Constitution. Il considèrait que l'article 53, alinéa 3 de la Constitution, s'appliquait à l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République française pour constituer un Etat indépendant.

Dans sa décision du 30 décembre 1975 relative à l'affaire des Comores, le Conseil constitutionnel a consacré la « doctrine Capitant ».

Par la loi du 31 décembre 1975, le Parlement avait pris acte de l'indépendance des trois îles des Comores, qui avaient proclamé unilatéralement leur indépendance le 1<sup>er</sup> juillet 1975, mais avait décidé que les habitants de l'île de Mayotte seraient consultés sur leur volonté de rester dans la République française ou d'être intégrés au nouvel Etat comorien. Le Conseil constitutionnel a justifié la consultation des habitants de Mayotte en faisant référence à l'article 53 de la Constitution. Il a estimé que cet article s'appliquait « aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché ».

A contrario, selon la doctrine de M. Capitant, les départements d'outre-mer, qui ne se sont pas vu ouvrir en 1958 le droit de sécession ou de changement de statut, n'ont pas le droit de sécession. Pour expliquer que les départements d'Algérie et du Sahara aient pu accéder à l'indépendance à la suite d'un scrutin d'autodétermination, l'ancien garde des sceaux soutenait que les référendums du 2 janvier 1961 et du 8 avril 1962 avaient abouti en fait à une révision de la Constitution.

**2. En revanche, la formule de l'indépendance-association est un leurre qui ne recouvre aucune réalité.**

L'exposé des motifs se réfère « aux dispositions combinées des articles 53 et 88 de la Constitution ». Comme on pourra le voir dans la note annexée au rapport (1) sur « la genèse et la portée de l'article 88 de la Constitution », la référence à cet article est éminemment contestable. Outre qu'il n'a jamais reçu d'application au moment où il aurait pu en avoir une, c'est-à-dire quand les Etats de la Communauté accédèrent à l'indépendance, il est totalement dépourvu de portée sur le plan international et les accords d'association qu'il prévoit ne possèdent pas un contenu juridique différent de ceux qui résultent de l'article 53 relatif aux traités. Le libellé de l'article, « la République ou la Communauté peuvent conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elles pour développer leurs civilisations », n'a qu'un intérêt politique.

---

(1) Annexes au tome I.

Il ne peut servir de base constitutionnelle à une limitation de souveraineté d'un autre Etat que la France. Les accords d'association qu'il prévoit s'adressent de manière très précise à des Etats totalement indépendants. Il est en cela conforme aux règles applicables dans les relations internationales et, notamment, à la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux du 14 décembre 1960, qui proscriit toute condition ou réserve « au moment du transfert de souveraineté ».

Au reste, notre propre expérience historique est suffisamment éclairante pour savoir ce qu'il convient de penser des prétendus accords d'association avant l'indépendance : que l'on songe aux accords d'Evian ou aux dispositions qui ont accompagné l'indépendance des Nouvelles-Hébrides. Outre que si l'on sait avec qui l'on traite, on ignore souvent qui sera amené à appliquer de tels accords, il est impossible d'exiger d'un Etat indépendant de renoncer à la souveraineté à laquelle il vient d'accéder.

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 ou même pris en compte si l'indépendance venait à être proclamée.

Plutôt qu'une question ambiguë et une absence de choix, votre commission préfère que la population calédonienne se prononce le moment venu dans la clarté et puisse choisir véritablement entre l'indépendance et le maintien dans la République française. S'il advenait, comme cela apparaît probable aujourd'hui, qu'elle choisisse le maintien dans la France, rien ne s'opposerait à l'élaboration d'un nouveau statut ni même, comme certains en ont émis l'hypothèse, à ce que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une situation juridique originale dans nos institutions.

## II. - *LE RÉGIME TRANSITOIRE* (Alinéa second.)

Le second alinéa de l'article premier définit le régime transitoire prévu par le présent projet de loi pour administrer la Nouvelle-Calédonie en attendant l'organisation du scrutin d'auto-détermination. A cet égard, dans sa philosophie profonde, le texte qui vous est soumis ne diffère pas essentiellement de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui « le statut Lemoine ». Celui-ci organisait, en effet, à sa manière, un statut transitoire (mais particulièrement lourd) destiné à fonctionner pendant un

de durée de cinq années. La durée du statut n'est pas, on l'a vu, défini de manière précise. Il est destiné à régir le territoire « jusqu'à l'intervention de la loi qui tirera les conséquences du scrutin ». L'intervention d'une nouvelle loi est en effet indispensable pour tirer les conséquences du scrutin d'autodétermination quel qu'en soit le résultat.

Si la population de la Nouvelle-Calédonie se prononce pour le maintien au sein de la République française, l'objet de la loi sera de fixer un statut renouvelé et cette fois-ci durable. Si elle choisit la voie de l'indépendance, l'intervention du Parlement sera nécessaire pour constater cette décision. Telle a été la pratique constante suivie depuis le début de la V<sup>e</sup> République (1).

Le statut transitoire qui est proposé ne se substitue pas à proprement parler au statut du 6 septembre 1984. Outre l'institution de la région par laquelle il le complète, il se borne à l'aménager sur certains points. C'est la raison pour laquelle l'article 20, par exemple, précise que seront abrogées les dispositions contraires de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984.

L'objet de ce statut transitoire, de par la rédaction même du second alinéa de l'article premier – qui revêt, en l'occurrence, davantage la forme d'une déclaration d'intention que d'une norme de droit positif, – est double :

- « permettre l'expression de la diversité du territoire grâce à l'institution de régions ;
- « remédier à certaines inégalités économiques et sociales par la mise en œuvre d'un plan de réformes et de développement. »

L'amendement qui vous est proposé apporte à cet alinéa des modifications rédactionnelles mais le complète de manière significative sur un point : la nécessité de préserver l'unité du territoire.

### *Article additionnel 2 A (nouveau).*

#### **Institutions et pouvoirs publics du Territoire.**

Dans un souci de clarification, cet article additionnel a pour objet de dresser l'état des institutions et pouvoirs publics qui

(1) Cf. les lois n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores, loi n° 77-625 du 20 juin 1977 relative à l'indépendance du territoire français des Afars et des Issas, loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles Hébrides (il s'agissait là d'une déclaration puisque le statut des Nouvelles Hébrides était celui d'un condominium franco-britannique).

résultera, pour le Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de l'adoption du présent projet de loi.

*Article additionnel 2 B (nouveau).*

### **Communes de Nouvelle-Calédonie.**

Cet article a pour objet de rappeler l'existence des communes en Nouvelle-Calédonie et d'affirmer que leur organisation n'est pas affectée par les dispositions du présent projet de loi.

**Le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances est divisé en 32 communes.** La première, celle de Nouméa avait été créée par un décret du 8 mars 1879 mais c'est la loi n° 69-5 du 3 janvier 1969, que votre rapporteur avait déjà eu l'honneur de rapporter, et son texte d'application, le décret n° 69-272 du 28 mars 1969, relatifs à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui devait créer la plus grande partie d'entre elles (30 exactement) dans le même temps qu'elle définissait leurs règles particulières de financement (création du fonds intercommunal de péréquation). Par la suite, le décret n° 77-20 du 5 janvier 1977 devait créer, par division de la commune de Koumac, une trente-deuxième commune, celle de Pouv.

Il était prévu que le régime applicable aux communes de métropole serait étendu progressivement, moyennant les adaptations nécessaires, au territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Tel fut l'objet d'une première loi, la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui avait pour objet d'étendre l'essentiel des dispositions du Livre Premier : « organisation communale » et du Livre II : « finances communales » de l'ancien Code des communes.

Un projet de loi déposé au début de l'année 1979 devait compléter cette loi de 1977 en modifiant certaines des extensions déjà intervenues et en étendant le titre III du Code des communes relatif à l'administration et aux services communaux. Ce texte fit l'objet d'une étude particulièrement approfondie de notre collègue Lionel Cherrier dans un rapport n° 68 (1979-1980) du 29 novembre 1979 fait au nom de la votre commission. Dans une matière particulièrement difficile et technique, notre collègue devait procéder à un travail très minutieux tout en s'efforçant de tenir compte des débats qui avaient lieu parallèlement au sein du Sénat concernant le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales qui modifiait profondément le régime communal métropolitain. Adopté par le

Sénat, ce texte ne devait jamais être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ; **les dispositions applicables aux communes du territoire sont donc à la fois partielles et très en retrait par rapport aux dispositions applicables en métropole où est intervenue, entre temps, l'importante réforme de la décentralisation.**

Il convenait néanmoins de **rappeler l'existence des collectivités de base que sont les communes de manière à bien marquer que les futures institutions régionales devront à la fois respecter leur autonomie mais aussi s'appuyer sur elles pour promouvoir le développement économique et social équilibré que chacun affirme rechercher.**

## *Article 2.*

### **Délimitation des régions.**

Cet article contient l'une des dispositions les plus controversées du présent projet de loi.

Certes, il est très difficile de parvenir à un découpage satisfaisant dans un territoire aussi restreint, et qui plus est, dans le contexte difficile qu'il traverse.

**Le découpage proposé** cependant, ainsi que cela a été souligné par des interlocuteurs très différents de la délégation de votre Commission, **n'est satisfaisant ni sur le plan administratif, ni sur le plan économique, ni sur le plan coutumier.** Tout conduit à penser **qu'il ne répond qu'à des considérations politiques** comme le Ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie ne l'a d'ailleurs pas dissimulé lors de son audition par votre Commission.

Le découpage en quatre régions ne recouvre le découpage en subdivisions administratives intervenu à la suite de la réforme communale que pour la région des Iles Loyauté. La subdivision Sud est fractionnée en deux régions tandis que les subdivisions Est et Ouest sont regroupées dans leur quasi-totalité en une seule, ce qui, compte tenu du relief et des habitudes administratives, ne manquera pas de poser problème en ce qui concerne le choix du chef-lieu.

La région Nord constitue, d'autre part, un véritable **défi à la géographie** puisqu'il n'existe aucune transversale susceptible de relier aisément ne serait-ce que les deux chefs-lieux actuels que sont les villes de **Koné** et de **Poindimié.**

**Sur le plan économique,** ainsi que l'a parfaitement fait remarquer le Président de la chambre de commerce, il existe un

déséquilibre, les principales ressources se trouvant dans la partie méridionale et centrale du territoire.

**Le découpage ne correspond pas non plus aux aires coutumières traditionnelles**, ni aux aires coutumières telles qu'elles avaient été définies par l'article 3 de la loi du 6 septembre 1984 qui divisait le territoire en six pays coutumiers. La commune de Poya, par exemple qui se trouve, selon le projet de loi dans la région Sud, est en fait à cheval sur deux aires coutumières traditionnelles. D'autre part, en ce qui concerne la région Sud (en fait Centre), le Gouvernement y rattache les communes de Yaté et de l'Île des pins qui faisaient pourtant partie du pays coutumier Dumbéa que le Gouvernement avait lui-même défini au mois de septembre 1984. En outre, dans le découpage électoral défini par l'article 2 de la loi n° 84-756 du 7 août 1984, qui servit à l'organisation des élections du 18 novembre, ces communes appartenaient à la circonscription de Nouméa.

On observera, également, que le découpage ne tient pas compte, sur ce point non plus, **des voies de communication existantes** et qu'il obligerait les habitants de Yaté ou de l'Île des pins à passer par Nouméa pour aller au chef-lieu de leur région qui pourrait être La Foa.

Ce découpage répond, selon le Ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, à des considérations « d'homogénéité » économique et serait destiné à contre-balancer l'influence de Nouméa.

Il nous a dit, par ailleurs, cependant que la perspective de voir Nouméa se transformer en port franc serait quelque peu illusoire dans la mesure où le Pacifique Sud où elle se trouve, est un « désert humain » à la différence du Pacifique Nord qui abrite la prospérité de ports francs tels Singapour et Hong-Kong, et constitue la région la plus peuplée de la terre.

Nouméa ne peut donc vivre sans arrière pays. Comment imaginer, d'autre part, rééquilibrer le territoire si, dès le départ, on consacre la rupture entre la zone rurale et la zone urbaine.

Ainsi découpée, la région de Nouméa serait entièrement dépendante de la région voisine pour deux éléments essentiels de son développement économique : une partie des mines, celle de Thio, dont le minerai est amené par bateau jusqu'à l'usine de Doniambo, près de Nouméa ; le barrage de Yaté qui sert à l'alimentation en eau de l'agglomération.

**L'heure n'est pas au perfectionnisme et certainement, plus de temps et de consultations auraient permis de parvenir à un découpage plus équilibré et sans doute plus porteur d'avenir. Votre commission ne vous proposera donc que des rectifications, qui répondent à la logique la plus impérieuse. Afin de ne pas isoler**

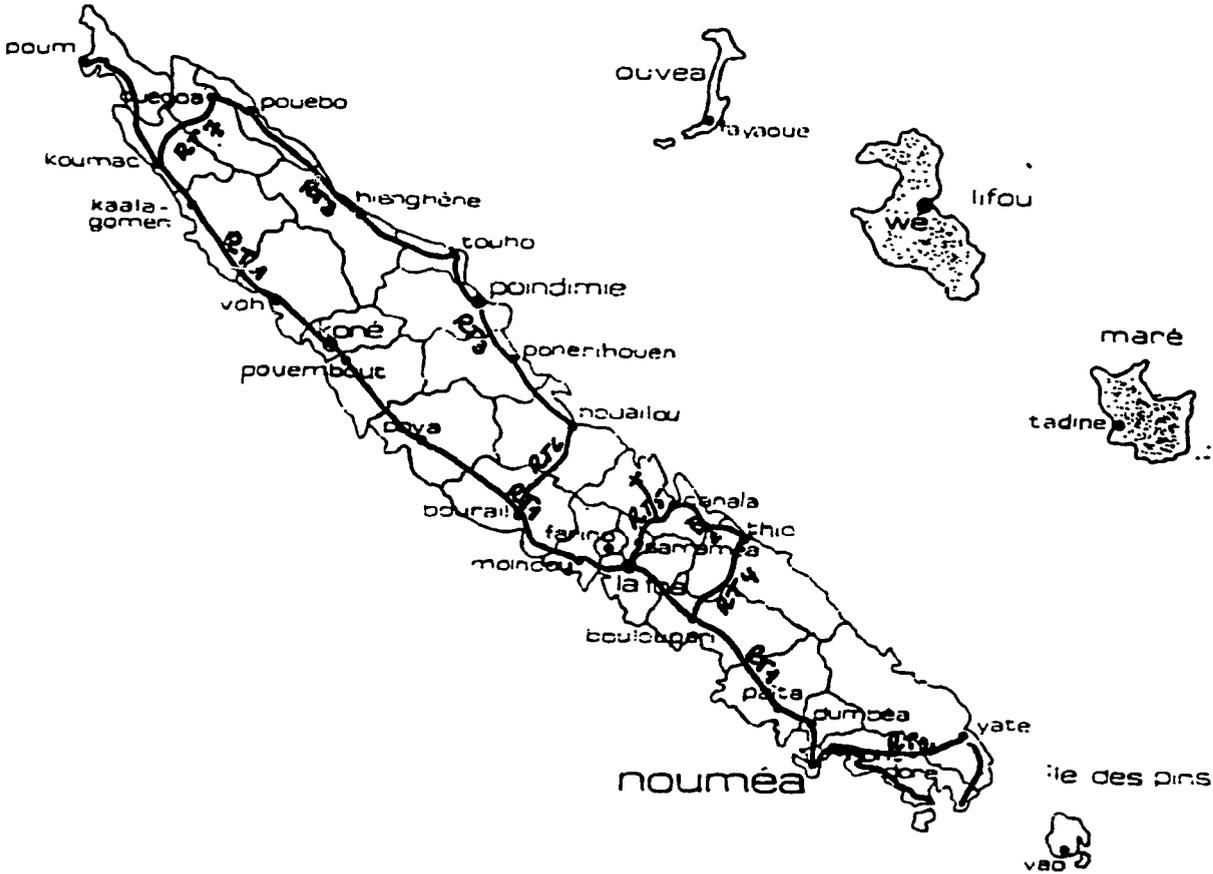
**Nouméa, elle vous propose de rattacher à sa région, qui prendrait le nom de région Sud, les communes de Thio et de Bouloupari ainsi que celles de Yaté et de l'Île des Pins, les premières pour des raisons économiques, les secondes pour des raisons de facilité de communication, l'ensemble pour des raisons coutumières.**

En conséquence, l'actuelle région Sud prendrait le nom de région Centre. Elle conserverait des ressources importantes. Deux gisements miniers importants, l'un sur la côte Est (Kouaoua, commune de Canala), l'autre sur la côte Ouest (Poya) et une usine hydro-électrique. celle de Houailou.

NOUVELLE CALÉDONIE ET DÉPENDANCES

iles belep

Carte des communications.



R.T. 1	NOUMÉA - POUM
R.T. 2	NOUMÉA - YATE
R.T. 3	HOUAILOU - OUEGOA
R.T. 4	BOULOUPARI - THIO
R.T. 5 bis	LA FOA - CANALA par AMIEU
R.T. 4 bis	THIO - CANALA (horaire)
R.T. 6	BOURAIL - HOUAILOU

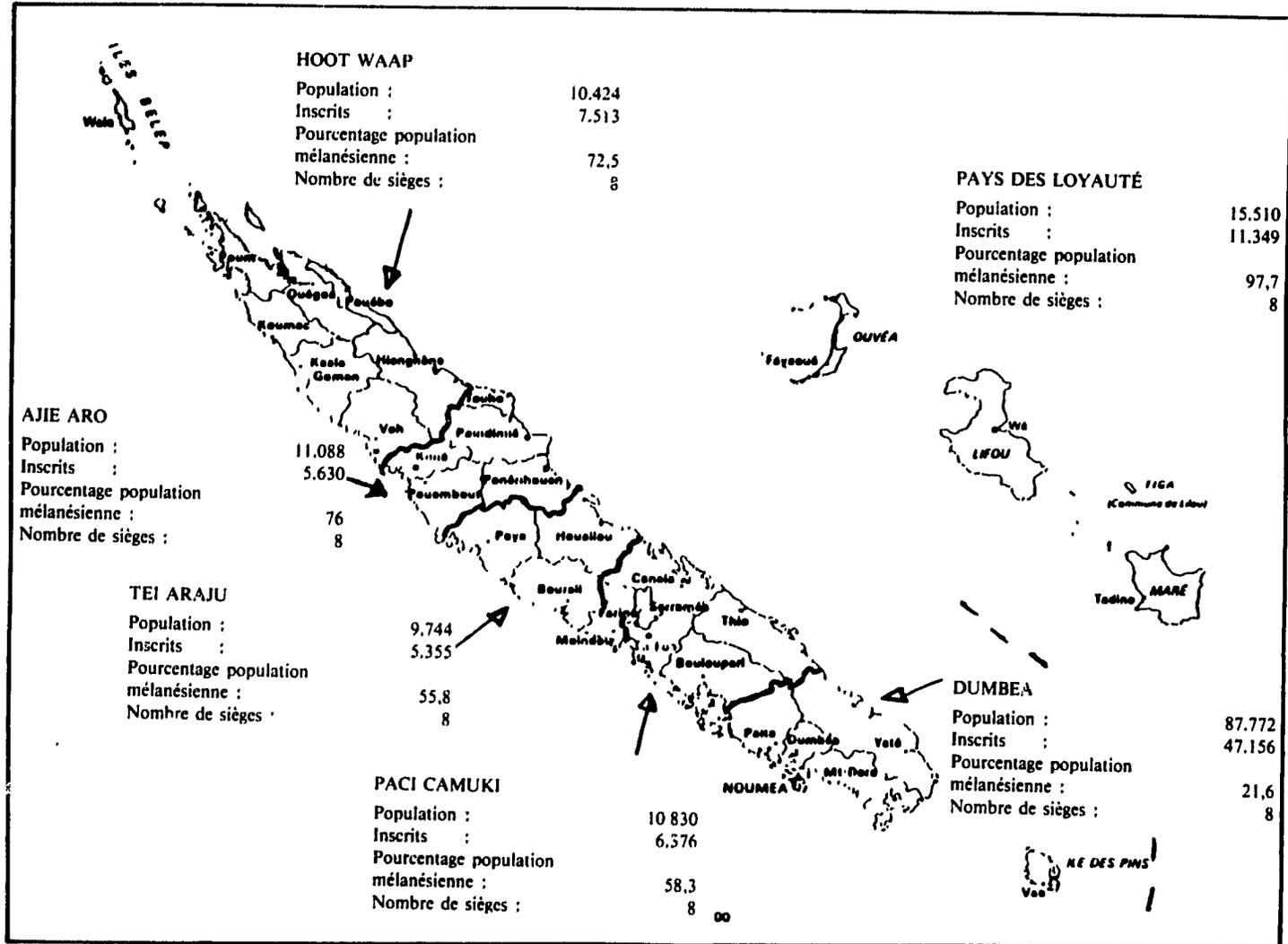
R.T. 7	KOUMAC - OUEGOA
R.T. 21	COL AMIEU - KOUAOUA MINES





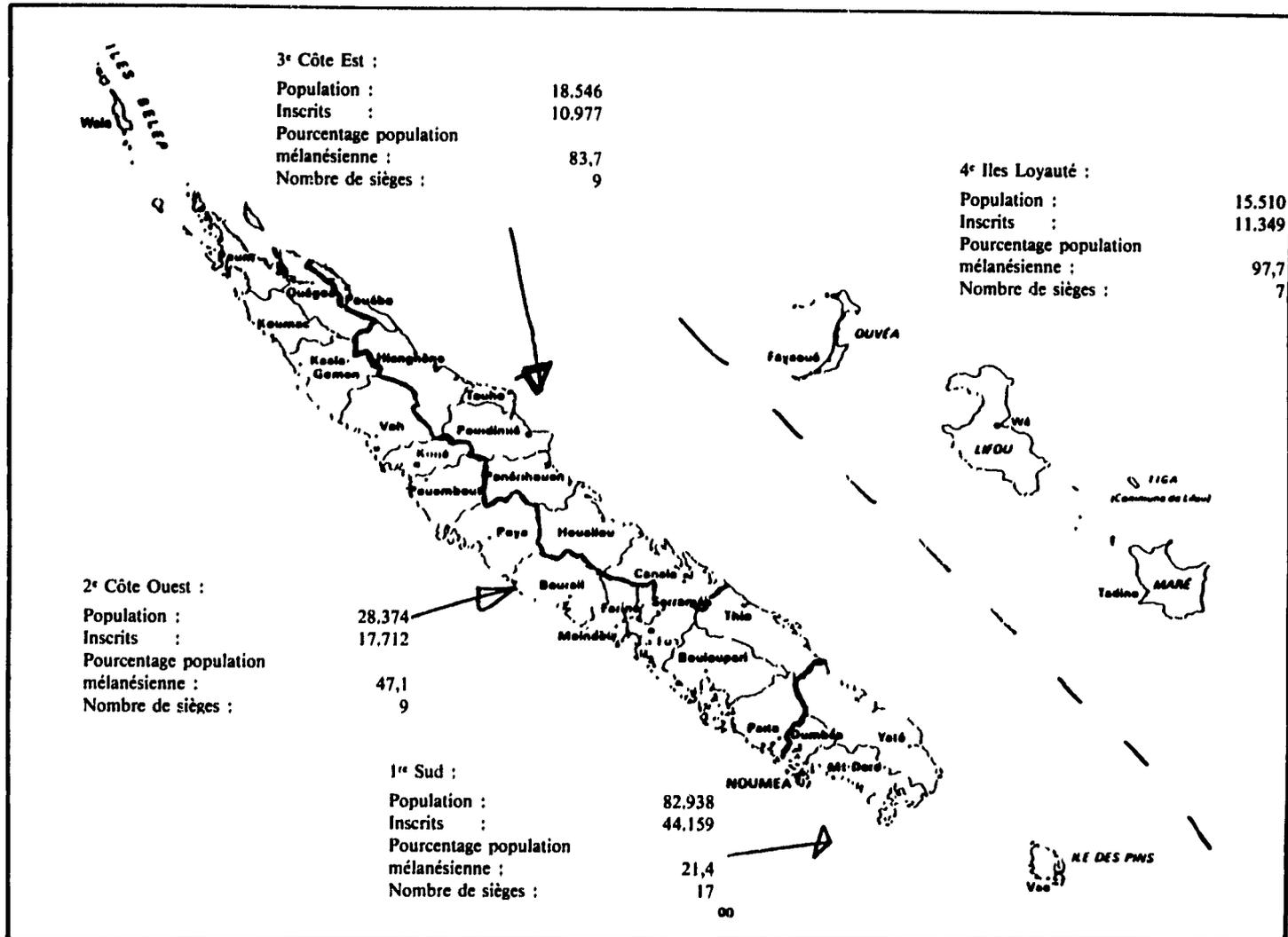
**DIVERSES HYPOTHÈSES DE DÉCOUPAGE RÉGIONAL.**

Les pays coutumiers (art. 3 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984).



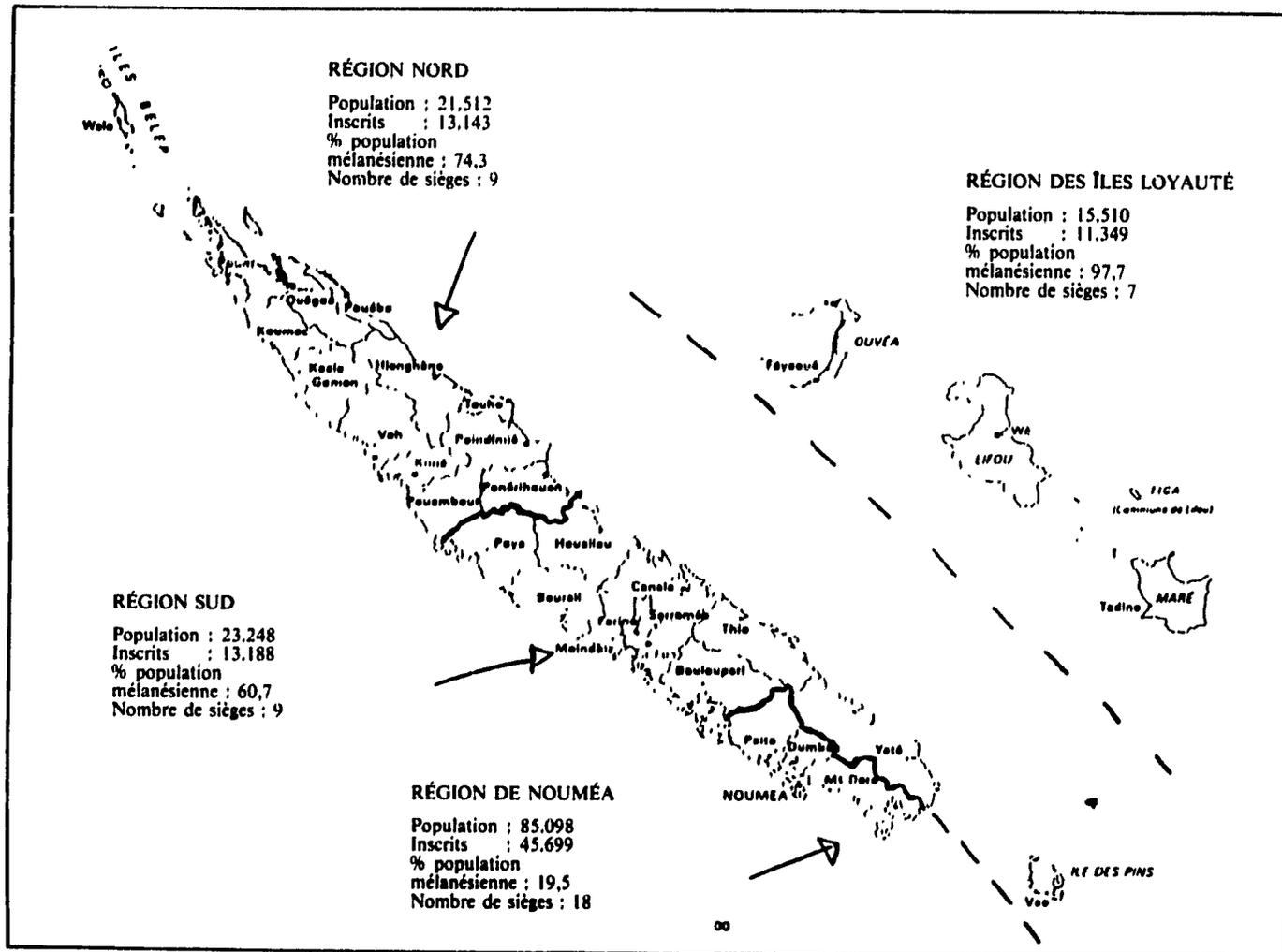
**DIVERSES HYPOTHÈSES DE DÉCOUPAGE RÉGIONAL**

Circonscriptions électorales pour les élections du 18 novembre 1984.  
(Article 2 de la loi n° 84-756 du 7 août 1984.)



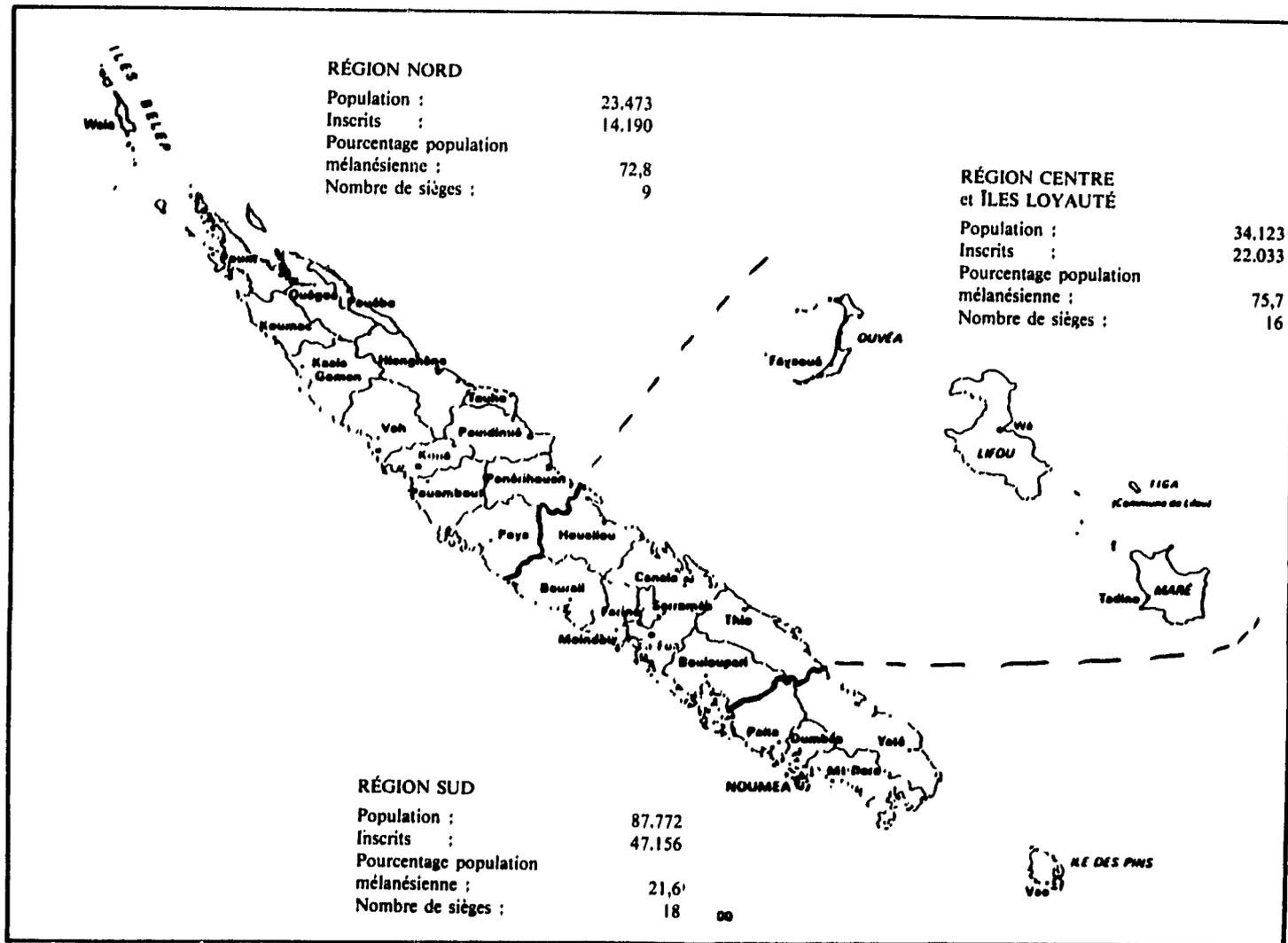
# DIVERSES HYPOTHESES DE DÉCOUPAGE RÉGIONAL

## Article 2 du projet de loi.



**DIVERSES HYPOTHÈSES DE DÉCOUPAGE RÉGIONAL**

Amendement n° 1 de M. Roch PIDJOT.







### *Article 3.*

#### **Nature juridique de la région et tableau des effectifs.**

Cet article comprend deux dispositions de nature très différente : le premier alinéa érige en collectivité territoriale chacune des quatre régions de la Nouvelle-Calédonie et précise qu'elles sont administrées par un organe délibérant dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

L'Assemblée nationale a ajouté la référence à l'article 72 de la Constitution.

Le deuxième alinéa fixe le nombre des membres de chaque conseil de région et, par voie de conséquence, celui de l'assemblée du Territoire puisque les membres des conseils de région sont, de ce fait même, membres, et seuls membres du Congrès du Territoire.

**Votre commission n'a nullement discuté le fait que les nouvelles régions constitueraient des collectivités territoriales.** Au reste, cette idée n'est pas une innovation du projet de loi puisqu'elle figurait dans les propositions présentées au Sénat au mois de février puis le 2 avril, par notre collègue, M. Dick Ukeiwé.

**Elle a souhaité cependant préciser qu'il s'agissait de régions d'un type particulier, sans équivalent en métropole parce que constituées au sein d'un territoire d'Outre-Mer qui, en application de l'article 74 de la Constitution, est doté d'une organisation particulière.**

**Ainsi, sans contester le fait que les régions sont des collectivités territoriales, votre Commission vous propose-t-elle de marquer votre attachement à l'unité du territoire et éviter que la coupure régionale ne conduise à de nouvelles divisions.**

L'identité entre les membres des conseils de région et les membres du congrès crée un problème insoluble : il est souhaitable, en effet, – les expériences de certains conseils généraux métropolitains l'ont amplement démontré – que le nombre des membres de toute assemblée soit impair. Tel est d'ailleurs le principe régissant les futurs conseils régionaux. Or, l'existence en Nouvelle-Calédonie de 4 régions interdit à la fois des conseils de région comportant un nombre impair de membres et un congrès du territoire comportant également un nombre impair de membres puisque le multiple de 4 est toujours pair. La solution retenue par le projet de loi est donc d'une part de garantir la composition impaire du Congrès du Territoire et d'autre part, afin

de parvenir à ce résultat, d'accepter que les effectifs de l'une des régions soient en nombre pair : il s'agit de la région de Nouméa, dont le nombre de conseillers régionaux est fixé à 18.

**La répartition des sièges se traduit par une très forte inégalité tant en proportion des habitants que du nombre d'inscrits ainsi que le montre le tableau ci-dessous.**

On observera cependant que la répartition des sièges s'apparente à celle qui résulterait de l'article 2 de la loi du 7 août 1984 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances à une exception capitale près, c'est que la circonscription Sud a été amputée de deux communes et que les circonscriptions Est et Ouest ont été bouleversées : à la division longitudinale, qui avait d'ailleurs la préférence de notre collègue M. Ukeiwé, est substituée une division transversale. **Bien que votre commission ait modifié la composition des différentes régions, elle n'a pas voulu bouleverser la répartition des sièges. Il vous est simplement proposé d'augmenter le nombre de sièges de la région Sud de 2 unités, ce qui ne fait que faiblement compenser le rattachement de 4 nouvelles communes.**

Votre Commission aurait volontiers laissé 9 sièges à la nouvelle région Centre mais elle s'est aperçue que le fait d'en retrancher 4 communes aboutissait à accroître les inégalités de représentation sur le territoire au lieu de les atténuer comme elle l'avait souhaité.

**ÉQUILIBRE DÉMOGRAPHIQUE ET RÉPARTITION DES SIÈGES  
TELS QU'ILS RÉSULTENT DU PROJET DE LOI ET DES PROPOSITIONS  
DE LA COMMISSION**

Moyenne	Nord	Est	Sud (1)	Centre (2)	Nouméa (1)	Sud (2)
Population 3.380	2.390	2.215	2.583	2.345	4.727	4.596
Inscrits 1.958	1.460	1.621	1.465	1.884	2.538	2.467
Population mélanésienne 1.437	1.777	2.165	1.567	1.400	922	1.045

(1) Texte du projet de loi

(2) Proposition de la Commission.

C'est la raison pour laquelle en définitive, le nombre total des membres du congrès demeure inchangé à 43. Si la région Sud est dotée de 20 conseillers, la région Centre n'en a plus que 7. Une

égalité relative de représentation entre les 3 régions autres que la région de Nouméa est ainsi maintenue. A l'examen du tableau ci-dessus, 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.**

#### *Article 3 bis.*

#### **Congrès du territoire.**

Cet article a été introduit à l'initiative du président Raymond Forni, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans un souci de clarification et pour bien marquer que la régionalisation ne signifiait pas la disparition de la nécessaire unité du territoire. Cette préoccupation rejoint celle de votre Commission. C'est la raison pour laquelle il ne vous est proposé, à cet article, qu'un amendement de pure forme.

Le troisième alinéa a pour objet de compléter le collège électoral sénatorial en tirant les conséquences de la création des nouvelles régions.

#### *Article 4.*

#### **Durée du mandat des conseillers de région.**

Le caractère transitoire des institutions mises en place par le projet de loi se manifeste de façon toute particulière dans cet article qui dispose, formule tout à fait inusuelle, que les conseillers territoriaux et régionaux sont élus « pour trente mois », et ce « sous réserve des conséquences résultant de la loi mentionnée à l'article premier », c'est-à-dire de la loi qui tirera les conséquences du scrutin qui doit être organisé au plus tard le 31 décembre 1987.

Pour apprécier correctement la signification de la durée du mandat des conseillers régionaux et territoriaux de la Nouvelle-Calédonie et si l'on veut se situer dans la logique qui

sous-tend la rédaction de cet article, il faut avoir présentes à l'esprit les considérations suivantes :

- les élections aux conseils de région auront lieu dans les soixante jours qui suivront la date de promulgation de la présente loi (art. 18), soit, dans l'hypothèse d'une promulgation de la présente loi fin juillet, dans le courant des mois d'août-septembre 1985 :

- la date des élections - qui sont des élections à un seul tour - sera fixée par le décret portant convocation des électeurs, décret qui devra lui-même être publié quatre semaines au moins avant la date des élections (art. 18) : toujours dans la même hypothèse d'une promulgation fin juillet, les élections pourraient donc avoir lieu à compter du dimanche 1<sup>er</sup> septembre puisque l'article L. 55 du Code électoral, applicable à la Nouvelle-Calédonie en vertu de l'article 6 du présent projet, dispose que le scrutin « a lieu un dimanche » ;

- le mandat de trente mois mentionné à l'article 4 du présent projet expirerait par conséquent à la fin du mois de février 1988, ce qui permettrait au Gouvernement, au cas où la consultation prévue à l'article premier interviendrait à la date possible la plus reculée, soit le 31 décembre 1987, de disposer d'un délai de deux mois pour élaborer, présenter au Parlement et promulguer la loi tirant les conséquences de cette consultation.

- Il est manifeste que ce délai, comme cela a déjà été remarqué, risquerait d'apparaître trop bref et qu'au surplus le débat relatif aux conséquences à tirer de la consultation en Nouvelle-Calédonie aurait lieu au moment même où se déroulerait la campagne en vue de l'élection du Président de la République. En revanche, si les hypothèses précédentes ne sont pas réalisées et si la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie a lieu très antérieurement à la date-limite du 31 décembre 1987, le mandat des conseillers régionaux pourrait fort bien être écourté par la loi tirant les conséquences de cette consultation.

**L'analyse de votre commission est quelque peu différente. D'une part, on l'a vu, elle propose de repousser d'un an la date limite avant laquelle devra être organisé le scrutin d'autodétermination. Il lui paraît, d'autre part, à la fois inutile et contradictoire de fixer un terme précis au mandat des futurs conseillers de région dans la mesure où l'article premier lui-même précise que le régime transitoire et, partant, le mandat des futurs conseillers dépendra de la date à laquelle sera organisée la consultation.**

**Pour ces deux raisons, il vous est proposé de supprimer cet article.**

*Article 5.*

**Mode de scrutin.**

Cet article reproduit en grande partie l'article 3 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.

**Le mode de scrutin** reste la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne avec listes bloquées, c'est-à-dire sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Ce scrutin est par conséquent identique à celui proposé pour les élections législatives (sauf à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna qui n'élisent, chacun, qu'un seul député) et pour les élections régionales.

**Chaque liste** doit comporter un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir « majoré de deux noms » : on sait que cette dernière précision figure également dans la loi organique tirant les conséquences de l'instauration de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés, mais avec une terminologie différente et qu'elle ne figure pas, en revanche, dans les dispositions relatives à l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux. Aucune disposition analogue ne figurait non plus dans l'article 3 de la loi du 7 août précitée.

Cette innovation devrait être d'une portée effective réduite, étant donné la durée limitée du mandat des élus. La commission des Lois de l'Assemblée Nationale avait envisagé de supprimer ces dispositions mais a finalement décidé de les laisser subsister dans le projet de loi. En revanche, les députés ont supprimé le dernier alinéa du texte initial de l'article 5 qui prévoyait que si une vacance survenait après que tous les candidats figurant sur une liste eussent été appelés à siéger, elle serait pourvue par une élection partielle au scrutin majoritaire. Cette suppression a été motivée par les raisons suivantes (Assemblée nationale n° 2714 – septième législature p. 30) : « Outre le fait qu'il est peu probable que le nombre de vacances oblige à recourir à une telle procédure, sa mise en oeuvre ne serait pas sans inconvénient, l'organisation d'élections partielles au scrutin majoritaire uninominal étant susceptible de fausser la composition d'assemblées qui sont normalement élues à la représentation proportionnelle »... En l'état actuel du texte, aucune disposition ne régit donc l'hypothèse de la vacance d'un siège dans le cas où tous les candidats figurant sur une liste ont déjà été appelés à siéger.

**Les dispositions relatives aux modalités d'attribution des sièges** sont la reproduction littérale de celles figurant au dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 7 août 1984 précitée ainsi que de celles régissant les modalités d'élection des députés et conseillers régionaux.

**Le nombre de voix** que toute liste doit recueillir pour **participer à la répartition des sièges** est désormais fixé à 5 % des suffrages exprimés, chiffre identique à celui retenu pour les élections législatives, régionales ou européennes, mais supérieur à celui retenu par la loi du 7 août 1984 : cette loi en effet avait fixé ce seuil à 4 % des suffrages exprimés alors pourtant que la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion et la loi n° 84-490 du 25 juin relative à l'Assemblée de Corse avaient d'ores et déjà fixé à 5 % les seuils correspondants.

**Les conditions d'éligibilité** ont été précisées par le vote à l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par M. le député Pidjot et sous-amendé par la Commission : la nouvelle rédaction du deuxième alinéa (nouveau) de l'article 5 dispose que « les candidats doivent être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes comprises dans la région, sous réserve des dispositions de l'article L. 229 du Code électoral qui sont applicables pour ces élections ». L'article L. 229 du Code électoral est l'article permettant aux députés et sénateurs de se présenter aux élections municipales dans toutes les communes du département où ils ont été candidats.

Le problème du rattachement local pour ces élections pouvait être résolu de deux façons différentes :

- on pouvait admettre que tout électeur de Nouvelle-Calédonie était éligible dans toute région : l'article L. 194 du Code électoral autorise ainsi tout électeur domicilié dans le département à faire acte de candidature au conseil général dans n'importe quel canton du département.

- on pouvait également - et c'est la solution retenue par l'Assemblée nationale - n'autoriser la candidature dans une région que si le candidat est inscrit sur la liste électorale de l'une des communes comprises dans la région. Cette deuxième solution s'apparente à celle retenue par le texte de l'article L. 339 du Code électoral relatif à l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux.

Ces dispositions ont donné lieu à débat au sein de votre commission. Il lui a paru difficile de passer sans solution de continuité d'une solution où existaient des élections à l'échelle du

territoire à une organisation qui privilégie le cadre régional. Il lui a donc paru nécessaire de permettre non seulement aux parlementaires du territoire mais également aux conseillers territoriaux élus le 18 novembre de présenter leur candidature dans la circonscription de leur choix. Tel est l'objet du deuxième amendement qu'elle vous propose à cet article (au deuxième alinéa). Le premier amendement est un amendement de coordination.

Le troisième amendement, qui concerne le troisième alinéa, répond à un souci d'harmonisation avec les lois électorales récemment votées en métropole. Pour éviter toute divergence de rédaction, qui pourrait autoriser des interprétations, il vous est proposé de reprendre purement et simplement le texte de l'article L.O. 176 tel qu'il a été modifié par l'article 3 de la loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés.

Le quatrième amendement, destiné à compléter l'article, est la conséquence de la position adoptée en ce qui concerne l'article 4. Le mandat des conseillers de région pouvant être plus long, il n'est sans doute pas inutile de prévoir le cas où des élections partielles seraient nécessaires. Telle est la raison pour laquelle il vous est proposé de rétablir le texte du dernier alinéa de cet article tel qu'il figurait dans la rédaction du projet de loi initial.

#### *Article additionnel 5 bis (nouveau).*

#### **Extension du titre premier du livre premier du Code électoral.**

Cet article, et ceux qui le suivent, regroupent **les dispositions qui paraissent indispensables à votre commission au vu des différents entretiens qu'elle a pu avoir sur place pour assurer non seulement la liberté du scrutin mais aussi sa sincérité.**

**Il est à craindre en effet que des pressions se produisent avant, pendant et après le vote.**

**Ce premier article additionnel reprend l'une des dispositions qui figurait à l'article 4 du projet initial et que l'Assemblée nationale avait elle-même transférée à l'article 6 : il prévoit l'extension des dispositions du titre premier du livre premier du code électoral mais aussi leur adaptation à la situation locale, que cette adaptation ait été déjà réalisée par l'article 4 de la loi n° 84-756 du 7 août 1984 (cas de l'article L. 66) ou qu'elle reste à réaliser : ce sera l'objet des articles additionnels ci-après.**

*Article additionnel 5 ter (nouveau).*

**Organisation des bureaux de vote.**

**Pour réduire les pressions avant le vote**, un certain nombre des interlocuteurs de la délégation de votre Commission avaient émis le souhait que tous les votes soient effectués au chef-lieu de la commune. Au lieu des 133 bureaux de vote existant le 18 novembre 1984, il n'en aurait plus subsisté que 32, plus éventuellement quelques bureaux dans les zones urbaines rendus indispensables par la concentration des populations. Les bureaux dits en tribu auraient été supprimés et il aurait été nécessaire de prévoir en conséquence un système de transport pour l'ensemble des électeurs.

Il n'a pas paru possible à votre Commission de retenir un tel système qui aurait pu être interprété comme traduisant une suspicion à l'égard du vote en tribu, se serait heurté à des difficultés pratiques très difficiles à surmonter et aurait ouvert la voie à des contestations ultérieures.

L'article additionnel qu'elle vous propose reprend en les adaptant les dispositions de l'article R 40 du Code électoral. Il pose en principe, comme en métropole, que le vote a lieu au chef-lieu de la commune. Il invite toutefois le haut-commissaire à reconsidérer l'ensemble des bureaux de vote existants de manière à ne maintenir que ceux qui correspondent réellement à des nécessités locales (par exemple la distance) ou à des usages locaux.

**La réduction du nombre des bureaux n'apparaissant pas une solution satisfaisante, le nouvel article propose une mesure, certes lourde, mais qui devrait apporter une première garantie très importante quant au bon déroulement du scrutin : la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire comme président de chaque bureau de vote.** On se souvient en effet que lors du scrutin du 18 novembre, plusieurs élus locaux avaient assisté impuissants à des voies de fait commises dans le bureau de vote lui-même ; d'autres n'avaient pas cru devoir faire appel à la gendarmerie pourtant présente à l'extérieur du bureau (exemple de Poya) ; d'autres ne disposaient pas des forces nécessaires ; d'autres enfin, il faut bien le dire, avaient participé au boycott décidé par les formations auxquelles ils appartenaient. La présence d'une personnalité extérieure incontestable sera de nature non seulement à assurer la police de l'assemblée quoi qu'il arrive, mais aussi évitera à certains élus de se trouver dans une situation difficile.

**A cette occasion, il convient de rappeler que les dispositions du code électoral, qui sont étendues par le premier article**

**additionnel après l'article 5 ci-dessus, donnent au président du bureau de vote d'importants pouvoirs. Celui-ci a seul la police de l'assemblée (art. R 49). C'est donc à lui qu'il revient d'autoriser la présence dans la salle de vote ou à ses abords d'une force armée : il a le pouvoir de requérir les autorités civiles et les commandants militaires. Il peut expulser ou faire expulser en cas de désordre un assesseur, un délégué ou un scrutateur.**

Compte tenu également des usages locaux qui seront explicités ci-après, la présence d'un magistrat incontestable pourra se révéler d'un précieux secours et constituera une garantie irremplaçable de régularité.

Il pourra être objecté bien sûr qu'il s'agira là d'une organisation particulièrement coûteuse destinée de plus à se surajouter aux dispositions de l'article 7 qui prévoit l'institution d'une commission de contrôle. **La paix publique est cependant à ce prix. Votre Commission insiste tout particulièrement pour que le Gouvernement veuille bien prendre en considération cette nécessité.**

*Article additionnel 5 quater (nouveau).*

**Révision des listes électorales et vote des personnes réfugiées  
dans l'agglomération de Nouméa.**

Le premier alinéa de cet article reprend une disposition introduite par l'Assemblée nationale et qui figurait dans le projet de loi à l'article 6. Cette disposition prévoit la réouverture des listes électorales arrêtées le 28 février 1985.

Les dispositions nouvelles qui vous sont proposées dans les alinéas suivants sont particulièrement importantes puisqu'elles tendent à permettre de participer au scrutin aux personnes qui ont dû fuir leur commune d'origine à la suite des événements au mois de novembre ou sous l'effet des pressions qui ont été exercées à leur encontre depuis et dont certains exemples figurent en annexe au présent rapport (II. Documents d'information).

**Le vote par procuration prévu par l'article L. 71 du Code électoral ne répond manifestement pas à l'objectif poursuivi. M. Edgard Pisani en a d'ailleurs convenu lui-même lors de son audition devant la commission des Lois. Il y a peu de chance en effet que les réfugiés qui se trouvent aujourd'hui dans les communes de Nouméa et dans sa périphérie puissent adresser en toute confiance un mandat à l'un des électeurs qui serait demeuré dans leur commune d'origine. Ou bien, en effet, l'opinion de cet électeur était connue et il a dû fuir lui aussi devant les mêmes**

pressions, ou bien le vote de cet électeur deviendra suspect et il est à craindre que la procuration ne le désigne à des représailles éventuelles. **Il fallait donc imaginer un autre système tout à fait spécifique et qui offre en même temps toutes les garanties de régularité.**

**Il vous est proposé d'ouvrir à l'usage des réfugiés des futures régions nord, centre et des îles Loyauté ainsi que, pour la région Sud, des communes autres que Nouméa, des bureaux de vote spéciaux à Nouméa.** Les personnes qui choisiront de voter ainsi à Nouméa devront le faire savoir quinze jours au moins avant le jour du scrutin. Une commission administrative, composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un membre des juridictions administratives et d'un membre de l'inspection générale de l'administration, sera chargée de vérifier l'inscription ou les qualités nécessaires à l'inscription des demandeurs. L'inscription ainsi réalisée sera définitive, au moins pour cette élection, et, afin d'éviter toute fraude, le nom de l'électeur, sera rayé de la liste électorale tenue dans sa commune d'origine et qui servira pour l'émargement le jour du vote. Les urnes contenant les votes ainsi recueillis seront transportées selon la même procédure que celles utilisées dans les autres bureaux, conformément aux dispositions de l'article 6 ci-après, jusqu'au centre régional de dépouillement.

*Article additionnel 5 quinquies (nouveau).*

**Règles spéciales applicables au vote.**

Cet article s'efforce de prévenir les pressions au moment du vote.

A la suite des entretiens qu'elle a pu avoir, il est apparu à la délégation de votre Commission que **les pratiques électorales en Nouvelle-Calédonie étaient différentes de ce qu'elles sont généralement en métropole.** Les documents électoraux ne sont pas adressés par la poste aux électeurs. De la même manière, les candidats ne déposent pas habituellement des bulletins de vote supplémentaires dans le bureau de vote ainsi qu'en prévoit la possibilité l'article 58. **C'est le Président du bureau qui remet à l'électeur l'enveloppe réglementaire ainsi qu'un exemplaire de chacun des bulletins correspondant aux listes ou aux candidatures en présence.**

Il est donc très facile et cela a été pratiqué systématiquement dans certaines communes lors du dernier scrutin de savoir comment l'électeur a voté. Il suffit d'exiger de lui la production des bulletins qu'il n'a pas utilisés. Pour prévenir ce type de fraude, tout en respectant les usages locaux, **il convenait**

**d'imaginer des mesures pratiques. C'est ce que vous propose votre commission des Lois.**

L'électeur ne recevrait pas seulement l'enveloppe réglementaire, il en recevrait une seconde d'un format plus grand et d'une couleur différente afin de lui permettre d'y déposer pendant son passage dans l'isoloir tous les bulletins de vote qu'il n'utiliserait pas. La première enveloppe serait placée dans l'urne comme à l'accoutumée, la seconde serait remise au président du bureau de vote et détruite immédiatement en présence de l'électeur. Un problème technique subsiste qu'il conviendra de résoudre, celui de la manière dont l'enveloppe et les bulletins non utilisés qu'elle contient pourront être détruits totalement et instantanément.

Votre Rapporteur pense que la meilleure solution serait de les brûler dans un incinérateur. C'est une mesure matérielle à laquelle l'administration aura tout le loisir de réfléchir si le système proposé est adopté par le Parlement.

Pour interdire toute fraude, il est interdit à tout électeur de quitter le bureau en étant porteur d'un bulletin de vote.

#### *Article 6.*

### **Législation applicable aux élections des membres des Conseils de région. de Nouvelle-Calédonie.**

#### **Dispositions particulières pour le dépouillement.**

L'article 6 énumère les dispositions applicables aux élections des conseillers de région de Nouvelle-Calédonie.

#### **Premier alinéa.**

Sous réserve d'une erreur de pure forme, il pose le principe de l'applicabilité à ces élections des dispositions « du livre premier du titre premier du Code électoral ». Il faut bien entendu lire « du titre premier du livre premier du Code électoral » pour respecter la hiérarchie des divisions de ce code. Le titre premier est le titre relatif aux conditions requises pour être électeur, aux listes électorales, aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités, aux incompatibilités, à la propagande, au vote et au contentieux : l'intégralité de ces dispositions est donc, sous réserve de dispositions contraires explicites ou des adaptations, applicable

aux élections des conseillers régionaux et territoriaux de Nouvelle-Calédonie.

La suite du premier alinéa de l'article 6 adapte à la Nouvelle-Calédonie le paragraphe III de l'article L. 71 du Code électoral relatif au vote par procuration en substituant au mot : « département » le mot : « région » : ainsi pourront exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration « les électeurs qui ont leur résidence et exercent leur activité professionnelle hors de la région où se trouve leur commune d'inscription ainsi que leur conjoint ».

On a déjà dit que cette mesure ne répondait pas au problème posé. Il ne vous est pas proposé cependant de la supprimer.

Quant à l'extension du titre premier du livre premier, votre Commission vous a déjà proposé de l'effectuer sous la forme d'un premier article additionnel 5 *bis* (nouveau) après l'article 5. **Le paragraphe I de l'amendement qui vous est proposé répond donc à un souci de forme et de pure coordination.**

Une seconde adaptation concerne l'application de l'article L. 66 du Code électoral relatif aux bulletins n'entrant pas en compte dans le résultat du dépouillement. L'article L. 66 fait en effet figurer parmi ces bulletins ceux « écrits sur papier de couleur » : or, les bulletins de couleur sont traditionnellement autorisés pour les élections se déroulant dans les territoires d'outre-mer ainsi que le mentionnent d'ailleurs de façon explicite les articles 3 et 4 de la loi n° 85-691 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il convient de prendre en compte dans le résultat du dépouillement des suffrages en Nouvelle-Calédonie les bulletins de couleur mais en revanche de déclarer nuls ceux imprimés sur un papier d'une couleur autre que celle qui est indiquée sur la déclaration de candidature.

Le projet de loi autorise également, et de façon non moins conforme à la tradition, les bulletins portant des signes à condition bien entendu que ces signes soient ceux figurant sur les déclarations de candidature et que chaque signe utilisé corresponde bien au signe déclaré. Il serait d'ailleurs préférable de substituer au mot : « signe », le mot : « emblème », qui a été retenu par la loi précitée relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Deux autres différences avec l'article L. 66 du Code électoral doivent enfin être notées : l'article 6 du projet de loi déclare nuls les « bulletins manuscrits » alors que l'article L. 66 n'en fait pas mention ; en revanche, l'article L. 66 ne fait pas entrer en

compte dans le résultat du dépouillement les « bulletins blancs » alors que l'article 6 du projet de loi ne les mentionne pas. On remarquera pourtant que l'article 4 de la loi n° 85-691 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon, article lui aussi relatif aux adaptations de l'article L. 66 à ces élections, s'il mentionne expressément les bulletins manuscrits, n'en « oublie » pas pour autant de mentionner les bulletins blancs.

**Les paragraphes II et III de l'amendement s'efforcent donc d'harmoniser la rédaction de la troisième phrase de cet article avec les dispositions votées concernant l'élection des députés des territoires d'outre-mer.**

### **Deuxième alinéa.**

Le deuxième alinéa de l'article 6 énumère les dispositions figurant dans certains textes de loi et qui restent applicables aux élections des conseillers régionaux.

La multiplicité des renvois en rend la lecture malaisée : l'alinéa commence ainsi par préciser que l'article 6 de la loi n° 52-1310 du 10 décembre 1952 modifiée reste applicable. Cet article 6 déclare lui-même que les articles 8, 9 et 10 de la loi n° 52-130 du 6 février 1952 sont applicables à la Nouvelle-Calédonie: ces articles sont relatifs aux inéligibilités et incompatibilités des fonctions de membres des assemblées locales d'Afrique occidentale française et du Togo, d'Afrique équatoriale française et du Cameroun et de Madagascar. Leur texte figure dans le tableau comparatif inséré dans le présent rapport (Tome II).

Il est ensuite précisé que l'article 8 de la loi n° 52-1310 précitée reste également applicable, à l'exception toutefois de son huitième alinéa : cet article détermine les modalités et le contenu de la déclaration de candidature de chaque liste. Son huitième alinéa dispose que « chaque liste doit comprendre un nombre de noms de candidats égal à celui des sièges », disposition qu'il faut effectivement supprimer pour la Nouvelle-Calédonie puisque le troisième alinéa de l'article 5 du présent projet prévoit au contraire que chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir « majoré de deux noms ».

Est également applicable l'article 3 de la même loi du 10 décembre 1952 : cet article est relatif au versement facultatif d'un cautionnement qui ouvre droit à la prise en charge de certains frais entraînés par la campagne électorale par les autorités ainsi qu'à son remboursement lorsque la liste a recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

L'article 13 de la même loi est enfin déclaré applicable à la Nouvelle-Calédonie : il dispose que « les élections... auront lieu dans les soixante jours qui suivront la date de promulgation de la présente loi ». L'observation la plus immédiate à formuler sur cette disposition est qu'elle fait double emploi avec le premier alinéa de l'article 18 du projet de loi qui déclare précisément que « les élections au congrès du territoire et aux conseils de région auront lieu dans les soixante jours qui suivront la date de promulgation de la présente loi ».

Le deuxième alinéa de l'article 6 du projet de loi dispose enfin que reste applicable l'article 7 de la loi n° 84-756 du 7 août 1984 : cet article concerne l'hypothèse d'un membre de l'Assemblée territoriale qui, postérieurement à son élection et pour une cause nouvelle, se trouverait dans un cas d'inéligibilité, d'incapacité ou d'incompatibilité : il dispose d'un délai d'un mois pour régulariser sa situation. Faute de quoi sa démission doit être déclarée par le haut-commissaire.

**Le paragraphe IV de l'amendement supprime en conséquence la référence à l'article 13 et ce, d'autant plus qu'à l'article 18 votre Commission vous proposera de remplacer le délai de soixante jours par celui de quatre-vingt dix jours qui figurait déjà dans la loi du 7 août 1984.**

### **Troisième alinéa.**

Cet alinéa a pour objet de rouvrir les possibilités d'inscription sur les listes électorales. Selon l'article L. 16 du Code électoral et les mesures réglementaires prises pour son application (art. R. 5 à R. 22) la révision annuelle des listes électorales est enfermée dans des délais très précis, les inscriptions en dehors de cette période de révision n'étant admises que pour des motifs énumérés limitativement à l'article L. 30 du Code électoral (fonctionnaires, militaires, nouveaux majeurs) et selon les modalités déterminées aux articles L. 31 et L. 35 du même Code. Le troisième alinéa de l'article 6 étend cette possibilité d'inscription à tous les électeurs non inscrits sur les listes électorales, les demandes d'inscription étant recevables jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

Cet alinéa ayant été repris dans l'article additionnel 7 *ter* ci-dessus, il vous est proposé de le supprimer par coordination.

### **Quatrième et cinquième alinéas : dispositions particulières pour le dépouillement.**

Le principe posé par l'article L. 65 du Code électoral est le suivant : après la clôture du scrutin, il est procédé au

dépouillement des votes sur le champ. Le quatrième et le cinquième alinéas de l'article 6 du projet de loi profondément modifiés par l'Assemblée nationale dérogent à ce principe et établissent pour les élections en Nouvelle-Calédonie des règles spéciales :

- à la clôture du scrutin, il est immédiatement procédé au scellé de l'urne : au lieu de l'ouvrir pour procéder au dépouillement, elle est au contraire rendue inviolable. L'urne doit alors être remise, accompagnée de tous les documents relatifs au scrutin, au représentant dans la région du haut-commissaire, qui doit la transporter au chef-lieu de la région, l'ensemble de ces opérations s'effectuant en présence d'un membre de la commission de contrôle.

- contrairement à la règle de droit commun, le dépouillement des votes n'a donc lieu ni sur le champ ni sur place, mais dans un deuxième stade et au chef-lieu de région. Cette deuxième phase est elle-même scindée en trois étapes bien distinctes :

- il est d'abord procédé au dénombrement des suffrages pour chaque bureau de vote : c'est alors que le nombre des enveloppes est vérifié et que la confrontation de ce nombre avec celui des émargements a lieu ;
- il est alors procédé au mélange des bulletins en vue d'un seul et même dépouillement : ce mélange a bien entendu pour objet d'éviter de faire apparaître la tendance dominante de chaque bureau de vote ;
- il est enfin procédé au dépouillement des bulletins, les seuls résultats apparaissant étant ainsi les résultats pour l'ensemble de la région, sans que l'origine ou la répartition des votes par tendances puisse ainsi être attribuée à telle ou telle zone géographique.

Les amendements proposés à ces alinéas ne modifient pas le système mis au point par le président Raymond Forni. Ils apportent cependant des précisions indispensables.

Les chefs-lieux de région, par définition, ne devraient pas exister au moment du vote. Ce sont les futurs conseils de région qui devront les fixer. En attendant, il importe que le haut-commissaire puisse déterminer par arrêté des « centres régionaux de vote » où seront rassemblées les urnes. Tel est le premier objet. Le second est d'accroître encore les précautions prises en prévoyant explicitement le transport de l'urne par la gendarmerie nationale ainsi que le contrôle de ce transport par le magistrat qui présiderait le bureau si l'article additionnel 5 *ter* proposé par votre Commission était accepté.

## **Dernier alinéa.**

Le dernier alinéa de l'article 6 du projet de loi dispose simplement que le procès-verbal des opérations électorales et les pièces qui doivent y être annexées sont ensuite remis à la commission de contrôle.

### *Article 7.*

#### **Commission de contrôle.**

**Cet article pose tout d'abord le principe de l'institution, dans chaque région, d'une commission de contrôle des opérations de vote et de recensement. Le texte initial du Gouvernement ne prévoyait la création que d'une seule commission pour l'ensemble du territoire : l'Assemblée nationale, sur proposition de la commission et avec l'accord du Gouvernement, a décidé d'instituer, dans chaque région, une commission.**

**1. Les pouvoirs de celle-ci sont définis de manière très large puisqu'« elle dispose de tous pouvoirs d'investigations sur pièces et sur place » et que « toutes facilités lui sont accordées pour l'exécution de sa mission ». On doit toutefois remarquer que, à la différence de ce qui est explicitement prévu à l'article L. 85-1 du Code électoral, l'article 7 du projet de loi n'autorise pas expressément la commission à dresser, à l'issue du scrutin, un rapport sur le déroulement de celui-ci qui serait joint au procès-verbal des opérations de vote. Certes, les membres de la commission peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal soit avant soit après la proclamation des résultats du scrutin : il n'empêche que la possibilité d'établir un rapport de synthèse serait de nature à faciliter la nécessaire connaissance des circonstances exactes dans lesquelles les scrutins se sont déroulés. Telle est l'une des modifications suggérées par l'amendement proposé par votre Commission.**

**2. Les missions de chaque commission sont, outre la surveillance de la liberté et de la sincérité des élections, de procéder au recensement général des votes ainsi qu'à la proclamation des résultats et des personnes élues.**

**3. La composition de la commission sera précisée par un décret en Conseil d'Etat, le projet de loi se bornant à poser les principes suivants :**

**a) « la commission comprend des magistrats de l'ordre judiciaire, des membres de la juridiction administrative et de l'inspection générale de l'administration » : cette formulation n'est**

pas totalement satisfaisante car, interprétée littéralement, elle n'exclut pas que la commission comprenne également d'autres membres, y compris en nombre supérieur. Elle ne précise pas davantage – à la différence de ce que prévoit expressément l'article L. 85-1 du code électoral, à qui échoit la présidence de la commission. Il peut être intéressant de comparer ces dispositions avec celles figurant dans certains textes exprimant des préoccupations analogues : l'article 23 de la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse comprenait exactement la même disposition que celle figurant dans le projet de loi quant à la composition de la commission de contrôle : l'article 10 du décret n° 82-498 du 11 juin 1982, pris pour son application, précise en conséquence la composition de la commission :

- un membre de la Cour de cassation, président, désigné par le Garde des Sceaux ;

- deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le Garde des Sceaux ;

- trois membres du Conseil d'Etat désignés par le Vice-Président de cette assemblée ;

- trois membres de l'inspection générale de l'administration désignés par le ministre chargé de l'Intérieur.

Le décret n° 83-17 du 13 janvier 1983, pris pour l'application de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions d'outre-mer compose la commission de contrôle de façon analogue (art. 10) à deux différences près : d'une part, il n'est prévu qu'un seul membre de chacun des corps cités ; d'autre part, est prévue la présence d'un membre de la Cour des comptes.

La loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores prévoyait en revanche (art. 4) une commission composée exclusivement « de douze magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le premier président de la cour de cassation ».

La loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire français des Afars et des Issas adoptait une solution originale en instituant deux commissions :

- une commission de contrôle des opérations électorales, composée de douze magistrats de l'ordre judiciaire, qui avait pour mission de veiller à la liberté et à la sincérité du scrutin ;

- une commission de recensement et de jugement, composée d'un Conseiller d'Etat, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un conseiller maître à la Cour des comptes, avait quant à elle, pour mission de centraliser les procès-verbaux des bureaux de

vote, de statuer sur les requêtes et d'arrêter définitivement les résultats de la consultation. La composition et les missions de cette dernière commission étaient par conséquent identiques à celles de la commission instituée par l'article 4 de la loi n° 65-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis.

**b) La commission peut s'adjoindre des délégués, dont la qualité n'est pas autrement précisée : l'article L. 85-1 prévoit que les délégués doivent être « choisis parmi les électeurs du département ». On doit remarquer que la loi n° 82-24 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse – rendue applicable, en ce qui concerne les modalités de l'élection, à l'élection des conseils régionaux des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, par la loi n° 82- 1171 du 31 décembre 1982 – ne prévoyait aucunement l'éventualité de l'adjonction de délégués mais précisait en revanche que la commission « peut s'adjoindre les concours techniques qu'elle estime nécessaires ».**

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

**d) La composition numérique de la commission doit enfin tenir compte de la disposition selon laquelle « à chaque bureau de vote est affecté un membre de la commission de contrôle ou un délégué ». Cette précision a été apportée par l'Assemblée nationale, sur proposition des membres des groupes du R.P.R. et de l'U.D.F. et avec l'accord de la commission des Lois, mais contre l'avis du Gouvernement. Pour ce dernier, en effet, cette précision risquerait « de créer de nombreux contentieux ou revendications en annulation d'élections, sous prétexte que le membre de la commission n'aurait pas été présent de manière constante ».**

#### **4. L'amendement de votre Commission.**

**Les dispositions de l'amendement proposé s'efforcent soit d'harmoniser la rédaction de l'article avec des modifications introduites précédemment par votre Commission (I) soit d'étendre des garanties supplémentaires que contient l'article 85-1 du Code électoral qui ne fait pas l'objet d'une extension dans le territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances (II, III et IV).**

**La suppression du sixième alinéa s'explique par le fait que votre commission a déjà prévu la présence d'un magistrat dans chaque bureau comme président. Cette adjonction apportée au texte par le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale rejoint cependant le souci de votre Commission.**

**Le système qu'elle vous propose serait ainsi doublement garanti : D'abord par la présence en permanence d'un magistrat dans chaque bureau puis par la possibilité pour la commission de contrôle de veiller à la liberté et à la sincérité des élections en se rendant sur place.**

*Article 8.*

**Organisation de la propagande radiodiffusée  
et télévisée.**

La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 confie à la Haute autorité de la communication audiovisuelle la mission de fixer les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales. Elle doit notamment veiller par ses recommandations au respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information.

L'article 8 du projet de loi prévoit qu'un représentant de la Haute autorité sera désigné par elle pour les élections en Nouvelle-Calédonie. Pour apprécier correctement la portée de cette disposition, il convient de faire les observations suivantes : le droit positif ne comporte aucune disposition relative à la propagande électorale pour des élections autres que nationales : l'article L. 167-1 du Code électoral est exclusivement consacré à l'élection des députés et les autres textes concernant la propagande radio-télévisée pour les élections sont d'une part les textes relatifs à l'élection du Président de la République, d'autre part l'article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes. **L'article 8 du projet de loi innove donc en admettant implicitement que les élections en Nouvelle-Calédonie bénéficieront d'une propagande radio-télévisée spéciale.**

**Votre Commission souhaite renforcer encore les dispositions prises en exigeant la présence effective d'un membre de la Haute-Autorité. Tel est l'objet de l'amendement qu'elle vous propose.**

*Article 8 bis (nouveau).*

**Extension de la législation relative aux sondages.**

**La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion interdit, pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, la publication, la diffusion et le**

**commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection.**

**Les élections concernées sont, d'après l'article premier de cette loi, les élections réglementées par le Code électoral ainsi que le référendum, l'élection présidentielle et l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes.**

L'article 11 de la loi vise de façon spécifique certaines élections partielles, limitativement énumérées : législatives, sénatoriales, cantonales ou municipales. La loi n° 85-692 du 10 juillet 1981 modifiant le Code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux a complété, sur proposition du Gouvernement, cette énumération en mentionnant les élections régionales.

**Il paraît souhaitable de préciser dans la présente loi que les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 1977 s'appliquent également aux élections des membres des conseils de région de Nouvelle-Calédonie : ces élections ne sont pas en effet, à strictement parler, réglementées par le Code électoral, bien que l'article 6 du présent projet leur déclare applicables les dispositions du Titre premier du Livre premier du Code électoral et la loi du 19 juillet 1977 ne les concerne donc pas.**

**L'amendement qui vous est proposé tend à remédier à cette lacune.**

#### *Article 9.*

#### **Contestation des élections.**

**Les personnes admises à contester les élections territoriales ou régionales sont tout candidat, tout électeur du territoire ou de la région selon la nature de l'élection contestée, ou encore le haut commissaire. Cette solution est étroitement décalquée du droit positif en vigueur pour les différents types de consultations électorales, et notamment du nouveau texte de l'article L. 361 du Code électoral introduit par la loi du 10 juillet 1985 modifiant le Code électoral et relatif à l'élection des conseillers régionaux.**

**Le Conseil d'Etat seul est compétent pour statuer en premier et dernier ressort sur ce contentieux. Cette solution est également identique à celle adoptée par l'article L. 361 du Code électoral. Les délais pour saisir le Conseil d'Etat sont relativement brefs puisqu'ils sont de quinze jours suivant la proclamation des résultats sans qu'il y ait lieu - et c'est ici qu'apparaît la brièveté - de tenir compte des délais de distance. A titre de comparaison, on peut rappeler que les délais de distance prévus par le nouveau**

**Code de procédure civile sont, en ce qui concerne les départements ou territoires d'outre-mer, d'un mois (art. 643 N.C.P.C.).**

**L'article 9 précise également – innovation par rapport à la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances – que 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. Cette disposition reproduit le texte figurant à l'article L. 270 du Code électoral (conseils municipaux) ainsi que celui de l'article L. 361 du Code électoral tel qu'il résulte de la loi précitée relative à l'élection des conseillers régionaux.**

**Le dernier alinéa de l'article 9 du projet de loi précise enfin qu'en cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales dans le territoire ou une région, il est procédé à de nouvelles élections dans un délai de trois mois. Cet alinéa reproduit les dispositions figurant dans le texte du nouvel article L. 363 du Code électoral. Il s'inspire également du texte de l'article L. 0.178 du code électoral introduit par la loi organique précitée du 10 juillet 1985 modifiant le Code électoral et relative à l'élection des députés.**

**L'amendement qui vous est proposé a essentiellement une portée pratique. Afin d'éviter toute contestation sur les délais de route et en même temps d'étendre le délai de droit commun qui est de 10 jours, il vous propose de décider que les recours devront être déposés au greffe du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie qui aura pour mission de les transmettre dans les meilleurs délais au Conseil d'Etat. Son paragraphe I répond à un souci de coordination.**

*Article additionnel 9 bis (nouveau).*

**Commission de contrôle parlementaire.**

**Afin de souligner le caractère exceptionnel du futur scrutin pour la désignation des Conseils de région de Nouvelle-Calédonie, votre commission vous propose de l'assortir d'une procédure elle-même exceptionnelle : la création d'une commission mixte de contrôle composée de sept députés et de sept sénateurs, selon les règles applicables au sein de chaque assemblée.**

**Cette commission, dont la seule présence aura un effet dissuasif certain, aura pour mission d'observer à la fois la préparation des élections, leur déroulement, leur surveillance et leur dépouillement et de faire rapport devant chacune des deux**

assemblées du Parlement dans le délai d'un mois suivant la date de l'élection.

Elle disposera pour cela des plus larges pouvoirs d'investigation et notamment ceux que confère l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

#### *Article 10.*

#### **Election du président et des vice-présidents du conseil de région.**

Le présent projet de loi ne prévoit que très peu de dispositions concernant le fonctionnement des futures institutions régionales, le Gouvernement se réservant d'utiliser l'habilitation qu'il demande à l'article 17 pour les compléter par voie d'ordonnances.

Cet article a trait à l'élection du président. Sa rédaction, à défaut de loi sur le fonctionnement des régions en métropole, s'inspire des dispositions applicables aux conseils généraux, telles qu'elles résultent en particulier de l'article 38 de la loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

L'Assemblée nationale, sur proposition de son Rapporteur, a jugé utile de prévoir l'existence de deux vice-présidents.

Cette innovation est apparue heureuse à votre Commission. Certes, le faible nombre, dans trois régions sur quatre, des effectifs des conseils de région, interdit la constitution d'un bureau très important, mais il peut s'avérer nécessaire pour des raisons pratiques de laisser au président la possibilité de déléguer une partie de ses attributions en cas d'absence ou d'empêchement à un ou à plusieurs vice-présidents.

Par ailleurs, on peut penser que l'élection simultanée au cours de la même réunion d'un président et de deux ou plusieurs vice-présidents peut être de nature à favoriser cette collaboration que les auteurs du projet de loi recherchent, en même temps qu'elle peut limiter ce qui pourrait être l'arbitraire d'un seul.

Dans l'amendement qui vous est soumis, il vous est proposé, conformément à la tradition, de laisser à chaque région la possibilité de déterminer le nombre de ses vice-présidents à partir d'un chiffre minimum de deux. Les autres modifications sont destinées à préciser les dispositions du texte voté par l'Assemblée nationale.

*Article 11.*

**Conseil coutumier territorial et conseils consultatifs coutumiers régionaux.**

**Chacun s'est accordé à dénoncer la place insuffisante que faisait le projet initial aux institutions coutumières dont votre Commission a pu vérifier sur place à la fois la vitalité et la diversité.**

Un débat s'est instauré à l'Assemblée nationale sur le point de savoir si les institutions coutumières devaient être organisées au niveau territorial ou au niveau régional. On rappellera que le statut du 6 septembre 1984 organisait une double représentation de la coutume. Son article 73 créait à l'échelon territorial une assemblée des pays comprenant une chambre coutumière. Son article 3 délimitait six pays coutumiers qui désignaient chacun un conseil de pays regroupant des représentants de la coutume, des représentants des communes et des représentants des activités économiques et sociales du pays.

L'Assemblée nationale s'est prononcée d'abord en faveur de l'institution obligatoire d'un conseil consultatif coutumier par région, puis dans un souci d'unification mais aussi de parallélisme avec les institutions mises en place sur le plan démocratique, elle a décidé que les conseils consultatifs coutumiers pourraient se réunir au niveau territorial en un conseil coutumier réunissant l'ensemble des membres des conseils consultatifs.

**Le dispositif que vous propose votre Commission est sensiblement différent.**

**Il est en effet apparu à sa délégation qui s'était rendue sur place qu'il serait très difficile de faire coïncider les divisions coutumières avec les nouvelles divisions régionales. Du reste, comme on a pu le voir à l'article 2, les divisions proposées ne coïncident qu'imparfaitement avec les subdivisions coutumières qui sont beaucoup plus nombreuses. Pour s'en tenir aux districts, subdivisions administratives à la tête desquelles se trouve un grand chef coutumier, on en dénombre en effet 49 sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.**

**Il est apparu également aux membres de la délégation de votre commission que les structures coutumières traditionnelles sortaient très ébranlées de la période troublée que vient de traverser le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.**

Naguère marginalisée ou combattue à la fois par la colonisation, mais aussi par les éléments « progressistes »

favorables à l'indépendance, longtemps utilisée par l'administration, la coutume paraît devenue aujourd'hui un enjeu politique. La délégation a été très frappée par le désir des autorités coutumières de se voir reconnues à nouveau pour ce qu'elles représentent et ce, en dehors des conflits politiques et en évitant une institutionnalisation excessive.

Il paraît plus sage en l'état actuel des choses de prévoir d'abord la constitution d'un conseil coutumier territorial qui aura une double fonction. La première sera d'émettre un avis sur tous les textes ou questions qui lui seront soumis par le haut-commissaire, nouvel exécutif du territoire. Ces avis pourront se révéler précieux, en particulier dans le cadre de l'application de la réforme foncière, mais aussi pour le développement de certaines parties du territoire jusqu'ici négligées. On peut penser à cet égard aux Iles Loyauté dont le particularisme est apparu comme tout à fait évident à votre délégation, particularisme au demeurant légitime et qui se caractérise précisément par la place importante que paraissent continuer à occuper dans l'organisation locale les grands et petits chefs coutumiers.

La deuxième fonction sera de concourir à la mise en place éventuelle de conseils consultatifs coutumiers régionaux. C'est aux conseils de région qu'il appartiendra de décider la création de tels conseils. Mais c'est le conseil coutumier territorial, sur proposition de chaque conseil de région, qui définira leurs attributions, leur composition, les modalités de désignation de leurs membres et leurs règles de fonctionnement. Il a paru nécessaire en effet de laisser les autorités coutumières libres de désigner leurs représentants à ces différents conseils, conformément aux usages locaux.

#### *Article 11 bis.*

#### **Comité économique et social régional.**

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale pour des raisons rédactionnelles, prévoit la création éventuelle par les conseils de région d'un comité économique et social. Cette nouvelle structure n'est peut être pas indispensable. On peut se demander aussi s'il n'aurait pas été préférable en ce domaine également de créer un organisme territorial et éviter ainsi la multiplication des institutions. Votre Commission n'a pas cru cependant devoir s'opposer à cet article dans la mesure où la création de tels conseils économiques et sociaux régionaux était purement éventuelle.

*Article 11 ter.*

**Compétences générales de la région.**

Cet article additionnel a également été introduit par le Rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale dans un souci de clarification du texte. **L'amendement qui vous est proposé, qui reprend d'ailleurs certaines dispositions de l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, a pour objet de mieux définir la vocation de la région.** Cette vocation apparaît comme étant essentiellement économique, sociale et culturelle. Il convenait aussi, comme cela a été fait en métropole, que la nouvelle institution s'insère harmonieusement entre ses futurs partenaires que sont le Territoire et les communes..

Le deuxième alinéa sera repris dans la nouvelle rédaction qui vous est proposée pour l'article 12.

*Article 12.*

**Compétences particulières de la région.**

La portée de cet article est assez difficile à apprécier dans la mesure où les compétences des autorités régionales sont insuffisamment définies et où l'on ne perçoit pas très bien ce qui les sépare des compétences de droit commun du congrès. Certains ont vu dans le flou de la rédaction de cet article des risques évidents de dislocation du territoire et d'émiettement des pouvoirs de la seule assemblée délibérante qui subsiste au niveau territorial.

**Les attributions des régions.**

La région dispose à la fois **d'une compétence générale et d'attributions particulières.** En l'occurrence, cette coexistence d'une compétence générale et d'une vocation plus spécialisée semble inspirée par la législation applicable aux régions métropolitaines dans sa rédaction issue de la loi du 2 mars 1982. Mais si la stratification de la législation relative aux régions de métropole s'explique par le caractère évolutif de la région, qui passe progressivement du statut d'établissement public à celui de collectivité territoriale, il n'en va pas de même pour les régions de Nouvelle-Calédonie qui sont créées *ex nihilo*.

Quoi qu'il en soit, l'article 11 *ter* confère aux régions calédoniennes un titre de compétence générale puisque le conseil

de région (et non le « conseil régional ») règle par ses délibérations les affaires de la région. En outre, le conseil vote le budget et approuve les comptes de la région.

Au-delà de cette compétence générale, les régions reçoivent des attributions particulières. En effet, les régions recueillent les compétences confiées au territoire, par l'article 4 de la loi du 6 septembre 1984, qui se rapportent à la promotion du développement économique, social et culturel de la région.

Aux termes de l'article 12, cette action recouvre notamment :

- le développement et l'aménagement régional ;
- l'enseignement primaire obligatoire, les langues et les cultures locales ;
- les équipements culturels et sportifs ;
- l'action sanitaire et sociale ;
- le développement rural et la mise en oeuvre de la réforme foncière ;
- les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ;
- le logement.

Cette définition des compétences des régions appelle plusieurs observations.

**La première remarque** concerne les collectivités initialement attributaires des compétences dévolues aux régions. En l'occurrence, il apparaît que le territoire est davantage dépossédé que l'Etat. En effet, les régions vont exercer, au lieu et place du territoire, des compétences importantes en matière :

- de développement et « d'aménagement du territoire » (compétence partagée entre le territoire et l'Etat) ;
- d'enseignement primaire, de langues et de cultures locales ;
- d'équipements culturels et sportifs ;
- d'action sanitaire et sociale ;
- d'infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires ;
- de logement.

Quant aux compétences transférées par l'Etat, elles concernent principalement le développement rural et la mise en oeuvre de la réforme foncière. Cette précision, introduite par l'Assemblée nationale, conserve à l'Etat sa compétence en matière de définition de la politique foncière, par le truchement de l'office foncier qui constitue un établissement public d'Etat. Quant aux

régions, elles mettraient en oeuvre la réforme foncière, l'office foncier parvenant ainsi à une régionalisation de ses actions. Il convient de souligner que ce schéma semble laisser subsister la possibilité, prévue par l'article 5, 11 de la loi du 6 septembre 1984, d'un transfert au territoire de l'office foncier.

**La deuxième observation** a trait à la confusion et à l'imprécision qui affectent la constitution du bloc de compétences régionales.

Tout d'abord, la répartition prévue par l'article 12 n'est pas définitive. Son caractère évolutif découle, d'une part, de la possibilité que se réserve l'Etat de transférer aux régions certaines de ses propres attributions, et, d'autre part, de la présence de l'adverbe « notamment » dans le premier alinéa de l'article 12 ainsi que des dispositions de l'article 17 incluant dans le champ d'intervention des ordonnances que le Gouvernement pourrait prendre avant le 1er décembre 1985, les mesures nécessaires à la définition des compétences des régions.

Le Parlement n'est donc pas en mesure, à la seule lecture du projet de loi, d'apprécier la portée de la « nouvelle donne » qui pourrait intervenir entre le Territoire et les régions. En l'occurrence, la reconnaissance à la région d'une compétence générale laisse présager des transferts futurs, par voie d'ordonnances, qui s'effectueraient au détriment du Territoire.

Un autre facteur d'incertitude réside dans la nature de la répartition des compétences entre le Territoire et les régions.

En effet, le premier alinéa de l'article 12 accrédite la thèse d'une substitution de la région au Territoire puisque « les autorités territoriales exercent celles des compétences attribuées au Territoire par l'article 4 de la loi du 6 septembre 1984 » dans les domaines qui leur sont dévolus.

Or, le neuvième alinéa du même article indique que dans le cadre de leurs attributions, « les régions mènent toute action d'intérêt régional ». Cette formule laisse supposer une certaine complémentarité entre le Territoire et la Région, ces deux collectivités intervenant conjointement dans un même domaine d'activité.

Pour n'en retenir qu'un exemple tiré des infrastructures routières, la région Nord serait compétente pour créer une route transversale entre Voh et Hienghène, tandis que le Territoire demeurerait responsable de l'entretien des routes territoriales n<sup>os</sup> 7 et 8 dans les limites territoriales de cette région.

Cet exemple concret souligne l'acuité des risques de conflits qui ne peuvent manquer de surgir entre le Territoire et une Région puisque le partage des tâches, dans l'exercice d'une

compétence commune, ne pourrait s'effectuer que ponctuellement et au coup par coup.

Cette dérive conflictuelle des relations entre le Territoire et les Régions est d'autant plus plausible qu'aucune instance élue n'incarnera l'unité du Territoire. En effet, ni le Congrès du Territoire, lieu d'affrontement des intérêts régionaux, ni le conseil exécutif, caution locale de l'exécutif territorial confisqué par le haut-commissaire, ne paraissent en mesure de définir une politique de développement du Territoire.

Ainsi les régions pourraient s'ériger en **collectivités concurrentes** d'un Territoire décapité par la suppression de son exécutif élu.

**La troisième observation** concerne la nature de certaines des compétences exercées par les régions. En l'occurrence, on peut s'interroger sur le bien fondé d'un transfert aux régions de **l'enseignement primaire obligatoire**. En effet, ce transfert, qui laisse en suspens la question de l'identité de la collectivité chargée de l'enseignement préélémentaire, comporte un risque d'atteinte au principe d'égalité des citoyens devant l'enseignement. Dans ces conditions, le Territoire devrait demeurer compétent en matière d'enseignement primaire.

En revanche, la reconnaissance de l'identité culturelle mélanésienne justifie une compétence de la région en matière de langues et de cultures locales.

### **Un dialogue privilégié entre l'Etat et les régions.**

Pour faciliter l'exercice par les régions de leurs compétences, le projet de loi leur offre la faculté de conclure avec l'Etat des contrats de programme (art. 12).

Ainsi, le dialogue contractuel avec l'Etat semble privilégié par rapport aux conventions Territoire-région bien que l'article 12 mentionne la possibilité offerte aux régions de passer des conventions avec « d'autres collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie et dépendances ».

En définitive, la combinaison du statut de 1984 et du présent projet de loi se traduit par l'instauration de relations contractuelles :

– entre l'Etat et le territoire, en vertu de l'article 44 de la loi du 6 septembre 1984 prévoyant l'intervention de conventions fixant les modalités des concours financiers et techniques que l'Etat peut apporter aux investissements économiques et sociaux ou aux programmes éducatifs du Territoire ;

- entre l'Etat et les régions sous la forme de contrats de programme.

**Ainsi le projet de loi initial participe d'une volonté d'exclure le Territoire du dialogue qu'entretiendront l'Etat et les Régions.**

**La commission des lois de l'Assemblée nationale a, semble-t-il, parfaitement perçu le problème et s'est efforcée de prévenir les principaux risques de conflit entre le territoire et les nouvelles institutions.** Le Rapporteur de la commission des Lois a apporté des précisions tout à fait satisfaisantes à l'énumération des domaines dans lesquels la région se voit confier ce que l'on pourrait appeler des « directions d'action ». Il a manifesté une préoccupation comparable à celle de votre commission lorsqu'il a confié au haut-commissaire le contrôle de la coopération interrégionale.

**L'amendement qui vous est proposé s'efforce donc d'aller un peu plus loin mais dans le même sens que l'Assemblée nationale. La rédaction proposée pour le début de l'article répond à un souci de précision, mais aussi de prudence: il ne paraît pas souhaitable qu'à l'occasion de cette période transitoire où il assure l'exécutif du territoire, l'Etat se dessaisisse de nouvelles compétences au profit des régions, au hasard d'une des ordonnances prévues par l'article 17. Le statut du 6 septembre 1984, qui se situe, à cet égard, dans une parfaite continuité par rapport au statut de 1976, ne laisse en effet à l'Etat que des compétences résiduelles, irréductibles en quelque sorte, qui répondent à sa vocation internationale, à sa vocation de défense, à sa vocation de protection des intérêts nationaux. De telles délégations paraîtraient incontestablement hors de proportion avec le but assigné aux nouvelles institutions régionales.**

Votre Commission a cependant relevé avec satisfaction les déclarations du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie à l'Assemblée nationale, selon lesquelles « le texte a pour objectif de donner aux régions une compétence pour assurer la mise en oeuvre d'une politique dont la définition resterait pour l'essentiel de la compétence du territoire ». Le problème majeur étant « d'assurer une réelle régionalisation sans rompre l'unité du Territoire », il appartient au Territoire de définir des politiques, à la région de définir leur exécution et leurs adaptations éventuelles. Ce souci d'unité se retrouve dans la dernière partie de l'amendement qui vous est proposé.

**Votre Commission vous propose de renforcer les pouvoirs du conseil exécutif, réunion des présidents de région et du président du congrès, institué à l'article 16, notamment lorsque l'Etat se propose de conclure directement des contrats de programme ou des conventions avec un conseil de région.**

En ce qui concerne les conventions avec d'autres collectivités territoriales que l'Etat, l'amendement de votre Commission ne fait que reprendre les améliorations apportées à l'initiative de M. Raymond Forni.

*Article 13.*

**Compétences de la région (supprimé).**

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale pour des raisons de coordination, son contenu ayant été repris dans le cadre de l'article 11 *ter* ci-dessus.

*Article 14.*

**Election du Président et des vice-présidents du Congrès.**

Cet article est relatif à l'installation de la nouvelle assemblée du Territoire. Ses dispositions sont des dispositions semblables à celles de l'article 10 relatif à l'installation des Conseils de région.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont toutefois été différentes de celles qu'elle avait introduite à l'article 10. Un seul vice-président est élu et il ne peut être appelé à remplacer le président qu' « en cas d'absence ou d'empêchement ».

**Votre Commission vous propose un amendement qui reprend les mêmes dispositions que celles qu'elle vous a proposées pour l'article 10. Le nombre minimum de vice-présidents est porté à deux. Une totale liberté est laissée au Congrès pour la composition de son bureau ainsi qu'au président pour définir le champ et le moment des délégations qu'il pourrait accorder à ses vice-présidents. Cette disposition est indispensable dans la mesure où en plus de ses fonctions de présidence, le futur président du congrès présidera ès-qualité le conseil exécutif prévu à l'article 16 et qui doit assister le haut-commissaire dans ses fonctions exécutives.**

*Article 14 bis (nouveau).*

**Attributions du Congrès.**

Cet article résulte, là encore, d'une proposition du Rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Elle a été tout à fait opportune, dans la mesure où les dispositions

de l'article 12 qui traitent de la compétence des régions risquaient de donner à penser que la future assemblée du territoire serait dépouillée de l'essentiel de ses attributions alors même que, l'on s'en souvient, le statut du 6 septembre 1984 lui fournissait une compétence de droit commun (1).

Le nouvel article a pour objet de réaffirmer cette compétence générale sous réserve des dispositions particulières introduites par le présent projet de loi. **L'amendement qui vous est proposé est un amendement, certes rédactionnel, mais significatif d'une volonté de maintenir au maximum, au bénéfice du Congrès, les compétences de l'ancienne Assemblée territoriale.**

### *Article 15.*

#### **Attributions du haut-commissaire.**

Cet article est, par sa portée pratique, l'un des plus importants du projet qui vous est soumis. Suivant la manière dont on le considère, il peut paraître comme une régression et à ce titre inacceptable par certains, d'autres peuvent y voir une formule de transition nécessaire, sinon une manière pour le Gouvernement de parvenir à travers son représentant au résultat qu'il n'a pu encore atteindre jusqu'ici, malgré les nombreuses tentatives qui ont été décrites, à savoir l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.

**Votre Commission préfère penser qu'il ne s'agit que d'une mesure transitoire indispensable au redémarrage de la vie démocratique dans le Territoire, le représentant de l'Etat assurant en l'occurrence la vocation de gardien de la légalité et des intérêts nationaux que lui confère dans les territoires d'outre-mer comme en métropole le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.**

Quoi qu'il en soit, la rédaction proposée précise les nouveaux pouvoirs du haut commissaire en recourant aux termes mêmes employés par les lois de décentralisation pour qualifier les nouveaux pouvoirs des exécutifs élus dans nos départements et dans nos régions.

Le troisième alinéa, relatif aux services, ne fait que tirer les conséquences de la régression susmentionnée ou, mieux encore, du « transfert à rebours » que propose le projet de loi. Si le texte du Gouvernement était adopté en l'état, ce serait aux ordonnances prévues à l'article 17 qu'il reviendrait de préciser les conditions dans lesquelles les services et les personnels qui y sont employés pourraient être mis à la disposition des nouveaux exécutifs régionaux.

---

(1) Voir annexe ci-dessous I - Notes additionnelles à l'examen des articles.

Votre Rapporteur tient à réaffirmer à cette occasion qu'il lui paraît préférable que de telles modalités d'application fassent l'objet, le plus tôt possible, d'un débat parlementaire.

*Article 16.*

**Conseil exécutif.**

Par cet article, le Gouvernement s'efforce d'atténuer un peu le changement capital que constitue le transfert de l'exécutif du territoire entre les mains du représentant de l'Etat.

Le conseil exécutif, organe consultatif, serait composé des présidents des conseils de région sous la présidence du président du Congrès du territoire. Il s'agit là d'une sorte de commission permanente mais dont l'influence dépendra beaucoup des hommes qui la composeront et surtout de la volonté de chacun d'entre eux de parvenir à des arbitrages satisfaisants pour l'ensemble. Le ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie semble fonder de grands espoirs sur cet organisme qui permettra à des hommes responsables de débattre sans la pression de l'opinion publique des problèmes réels qui se posent aux populations de Nouvelle-Calédonie et dépendances mais aussi de ceux que ne manqueront pas de soulever les conditions difficiles dans lesquelles sera mise en place la nouvelle régionalisation.

**Votre Commission, par son amendement à l'article 12, a déjà proposé d'accroître les compétences de ce conseil exécutif en en faisant l'interlocuteur obligé du haut commissaire pour toutes ses décisions essentielles.**

**L'amendement qui vous est proposé va dans le même sens. Dans une matière particulièrement sensible, le maintien de l'ordre, et qui a servi de cadre au cours des mois passés à des décisions, voire à des absences de décision particulièrement controversées, il oblige le haut-commissaire à tenir informé le conseil exécutif.**

**Par cette proposition, votre Commission ne fait d'ailleurs que reprendre l'un des apports du Sénat au statut du territoire de la Polynésie française, apport qui constituait un élargissement des compétences du territoire au détriment de celles de l'Etat. C'est un des exemples de la volonté du Sénat de conférer à nos territoires d'outre-mer l'autonomie interne la plus large possible dans la limite du respect des intérêts nationaux de la France.**

Qu'il soit permis incidemment à votre Commission d'insister sur les différences qui existent entre le statut de la Polynésie et de

la Nouvelle-Calédonie. Elles s'expliquent en très large partie par le fait que, s'agissant de la Polynésie, le Gouvernement a accepté le dialogue, ce qui n'a pas été le cas malheureusement en ce qui concerne le statut de la Nouvelle-Calédonie. Beaucoup de difficultés auraient sans doute été évitées.

**La modification proposée a cependant une autre portée. Elle abroge l'adjonction introduite par l'Assemblée nationale sur proposition de M. Roch Pidjot, député du Territoire. Par cet amendement, le représentant de la côte est et des îles Loyauté souhaitait faire du Conseil exécutif une sorte d'organe destiné à préparer les conditions de vote qui présideront au futur scrutin d'autodétermination.**

C'est la principale pierre d'achoppement, on le sait, sur laquelle butent tous ceux qui se préoccupent de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Le Gouvernement a eu la sagesse de tirer les conséquences de certaines de ses erreurs. Il distingue donc clairement entre la phase transitoire, pendant laquelle la Nouvelle-Calédonie sera administrée à nouveau par le représentant de l'Etat et dont le présent projet de loi a pour objet de définir les modalités administratives, du scrutin d'autodétermination lui-même qui devra faire l'objet d'une nouvelle loi le moment venu.

**La Délégation de votre Commission a pu le constater : l'ordre public n'est rétabli qu'en apparence. Il ne peut être maintenu que si les éléments de discorde sont provisoirement laissés de côté et qu'intervienne une nouvelle forme de débat qui privilégie les actions concrètes par rapport aux idéologies ou aux préférences partisans. Il serait dommage de troubler la période même d'installation des nouvelles institutions, dont on nous dit qu'elle sera longue, par un débat sur un sujet qui, pour être sérieux, n'est pas d'actualité ainsi qu'ont accepté de le considérer les principaux partenaires.**

C'est donc pour apporter une clarification supplémentaire que votre Commission vous propose de supprimer indirectement cette disposition.

#### *Article 17.*

#### **Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures appartenant au domaine de la loi.**

Cet article compte parmi les dispositions du projet qui soulèvent le plus grand nombre de difficultés.

Ce n'est jamais de gaieté de coeur, en effet, que le législateur accepte de se voir ainsi privé de son droit d'initiative et de contrôle. **La procédure de l'article 38 n'est certes pas inhabituelle sous la V<sup>e</sup> République puisqu'il y a été recouru dix-sept fois, surtout, d'ailleurs, pour prendre des mesures concernant l'outre-mer. Mais à chaque fois, elle n'a été acceptée qu'avec réticence, surtout de la part du Sénat, qui notamment, on l'a rappelé, s'était opposé à la loi du 4 février 1982 qui proposait d'autoriser le Gouvernement « à promouvoir par ordonnances les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie » au motif que ces ordonnances se traduisaient par un déssaisissement de l'Assemblée territoriale.**

La loi d'habilitation avait donné au gouvernement un délai de onze mois du 4 février au 31 décembre 1982 pour prendre ces ordonnances. Elle prévoyait la consultation de l'assemblée territoriale lorsque ces textes concernaient l'organisation particulière du territoire.

Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 février 1983, mais n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour.

Sept ordonnances ont été ainsi publiées :

**- L'ordonnance n° 82-877 du 15 octobre 1982 instituant des assesseurs coutumiers.**

Elle prévoyait que les assesseurs coutumiers, entrés en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 1983, seraient choisis chaque année par l'assemblée générale de la cour d'appel sur propositions du procureur près ladite cour.

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

Cette ordonnance portait création d'un office de développement de l'intérieur et des îles, établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de mettre en oeuvre des actions complémentaires de la politique de développement économique du territoire et des communes en favorisant le développement des équipements publics et des activités créatrices d'emplois.

**- 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.**

L'ordonnance poursuivait et complétait la réforme foncière engagée dans le cadre de la loi du 7 janvier 1981 qui confiait au territoire la direction des opérations dans ce domaine avec

concours de l'Etat. Elle portait création d'un office foncier, établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial.

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

L'ordonnance n° 82-1114 du 23 décembre 1982 avait étendu une grande partie des dispositions législatives du code du travail métropolitain.

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

Elle avait pour objet de conférer au territoire le pouvoir de concéder la distribution d'énergie électrique en instaurant une seule autorité compétente dans ce domaine. Elle avait prévu, dans son exposé des motifs, que la création d'un fonds d'électrification rurale serait arrêtée par l'assemblée territoriale.

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

Elle avait modifié la réglementation minière applicable en Nouvelle-Calédonie en vertu du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 en dotant la puissance publique de pouvoirs étendus pour assurer une meilleure valorisation du patrimoine minier calédonien et en infléchissant la procédure pour prendre en compte le contexte calédonien.

Elle prévoyait notamment la création d'une commission minière locale.

\*

\* \*

#### *A. - Le délai de l'habilitation.*

Le premier alinéa de l'article 17 autorise le gouvernement à prendre des mesures par ordonnances jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 1985.

En effet, le texte initial du projet de loi faisant expirer le délai le 1<sup>er</sup> novembre 1985, l'Assemblée nationale l'a reporté au 1<sup>er</sup> décembre 1985.

#### *B. - Le champ de l'habilitation.*

Le texte initial énumérait six séries de mesures qui pouvaient être prises par ordonnances. L'Assemblée nationale a supprimé la sixième :

- Le paragraphe *a)* donne compétence au gouvernement pour prendre les mesures nécessaires à la mise en place et au fonctionnement des conseils de région (qui sont créés par l'article 3 du projet de loi) 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.

- Le paragraphe *b)* autorise le gouvernement à adapter ou modifier l'actuel statut du territoire pour tenir compte des dispositions de la présente loi.

- Le paragraphe *c)* mentionne les mesures économiques, sociales, financières permettant la mise en oeuvre du plan de réformes et de développement du territoire, ainsi que les modifications du régime fiscal du territoire.

- Le paragraphe *d)* s'applique à l'organisation administrative et à la fonction publique du territoire.

Le paragraphe *e)* prévoit que sont prises par ordonnances les mesures destinées à «remédier aux conséquences pour les personnes et les biens en raison des événements survenus dans le territoire depuis le 29 octobre 1984.» Le choix de cette date est mystérieux. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a essayé sans succès d'obtenir du gouvernement des explications à ce sujet.

- Le paragraphe *f)* concerne les mesures utiles au maintien de l'ordre, à la sécurité publique et au fonctionnement régulier des services publics. Sur proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a supprimé ce paragraphe en estimant «que tant sur un plan politique que sur un plan juridique, cette solution n'était pas satisfaisante». Elle a adopté en revanche un article 17 bis prorogeant l'état d'urgence.

#### *C. - La consultation des Assemblées locales.*

L'avant-dernier alinéa prévoit que les projets d'ordonnances seront soumis pour avis à l'Assemblée territoriale et, après son installation, au Congrès du Territoire.

Il laisse un délai de 15 jours à l'Assemblée pour émettre son avis.

#### *D - Ratification des ordonnances.*

Le deuxième alinéa prévoit que le projet de loi de ratification des ordonnances sera déposé au plus tard le 31 décembre 1985.

\*

\* \*

L'article ainsi rédigé et éclairé par les explications données par M. Edgard Pisani, définit donc ce que le Gouvernement appelle les «deux trains» successifs d'ordonnances.

**Le premier train**, qui est de portée plus immédiate, comprendrait pour l'essentiel les ordonnances nécessaires, selon le Ministre, à la mise en place et au fonctionnement des Conseils de région, ainsi que certaines des mesures ayant pour objet d'adapter ou de modifier le statut du territoire ainsi que les mesures utiles au maintien de l'ordre et de la sécurité publique et au fonctionnement régulier des services publics. On n'en sait pas davantage.

**Le deuxième train**, à propos duquel le Ministre n'a pu fournir à votre Rapporteur que ce qu'il appelle lui-même une problématique (c'est-à-dire une énumération des problèmes rencontrés dans les différents domaines concernés) est de beaucoup plus large portée car il risque de mettre en cause des principes et des libertés essentiels : droit de propriété, liberté de l'enseignement, principe de l'égal accès à la fonction publique. Il propose d'autre part d'empiéter sur des compétences jusqu'ici reconnues à l'Assemblée territoriale : organisation de la fonction publique locale, fiscalité des personnes et des biens. On ne sait donc rien du tout.

En outre, tel qu'il est rédigé, le troisième alinéa *b)*, combiné avec les dispositions de l'article 12, qui envisage le transfert aux régions de nouvelles attributions par l'Etat, peut amener un bouleversement complet de la structure institutionnelle du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. Il peut donc être la cause de troubles profonds au moment même où le Gouvernement paraît rechercher l'apaisement et où les forces politiques paraissent s'accorder pour recommencer à travailler ensemble dans le cadre régional. On a donc le droit d'être inquiet.

Le simple énoncé des matières concernées montre à l'évidence que si les ordonnances du deuxième train peuvent constituer « la mise en oeuvre (du) plan de réformes et de développement visant à remédier aux inégalités économiques et sociales », énoncé au deuxième alinéa de l'article premier que votre Commission vous a demandé d'accepter, leur objet même justifie que le Parlement puisse en débattre.

Ceci est d'autant plus vrai qu'aux termes mêmes de la note qui nous a été remise par le ministre, les experts chargés de les élaborer ne se réuniront qu'au mois d'août et qu'elles ne seront publiées que vers la fin d'octobre. Rien ne s'oppose par conséquent à ce que le Parlement soit convoqué en session extraordinaire pour en débattre dès le 20 septembre. Cela éviterait des suspicions et sans doute des troubles inutiles en même temps que cette procédure empêcherait sans doute que des attaques graves soient portées aux libertés des individus et à celle du Territoire, pouvant aller jusqu'à la privation de la propriété privée de calédoniens d'origine européenne.

**La procédure des ordonnances aurait de surcroît pour résultat de faire échapper des mesures gouvernementales et au contrôle politique et au contrôle constitutionnel.**

Les ordonnances seraient publiées à l'extrême fin de l'actuelle législature et elles pourraient être appliquées immédiatement sans qu'aucune sanction politique soit possible..

**L'on sait d'autre part par expérience que la procédure des ordonnances supprime en pratique le contrôle de constitutionnalité.**

Les ordonnances sont certes des actes administratifs justiciables du recours pour excès de pouvoir, mais la jurisprudence administrative en la matière a montré sa prudence. Il est rare, d'autre part, qu'elles fassent l'objet de véritables débats de ratification. Sur les dix-sept lois d'habilitation adoptées, dix-sept ont fait l'objet du dépôt d'un projet de ratification, mais cinq (1) d'entre elles seulement ont été votées par le parlement. Seules ces cinq lois par conséquent auraient donc pu faire l'objet d'un contrôle par le conseil constitutionnel.

**Pour toutes ces raisons, l'article 17 est extrêmement dangereux. Votre Commission vous demande de le supprimer.**

#### *Article 17 bis.*

#### **Prorogation de l'état d'urgence.**

Cet article est d'origine parlementaire et propose de proroger l'état d'urgence jusqu'au 30 avril 1986. **Votre Commission ne peut s'y rallier, pour plusieurs raisons.**

---

(1) Il s'agit : - de la loi n° 68-698 du 31 juillet 1968 relative à la sécurité sociale (mesures d'ordre économique et sociale prises en vertu de la loi d'habilitation n° 67-482 du 22 juin 1967);  
- de la loi n° 73-628 du 10 juillet 1973 (ordonnances relatives à l'application de certains accords internationaux prises en vertu de la loi d'habilitation n° 69-1169 du 26 décembre 1969);  
- de la loi n° 76-374 du 14 juillet 1976 (ordonnances sur les acomptes d'impôts en vertu de la loi d'habilitation n° 75-1221 du 26 décembre 1975);  
- de la loi n° 83-431 du 3 mai 1983 et de la loi n° 84-7 du 3 janvier 1984 (ordonnances relatives aux contrats de solidarité des collectivités locales et relatives à la cessation d'activité des fonctionnaires agents titulaires de l'Etat et des collectivités locales : loi d'habilitation n° 82-3 du 6 janvier 1982).

**Le précédent état d'urgence n'a pas été utilisé comme le Gouvernement en avait pourtant manifesté l'intention afin de maintenir l'ordre public. Certaines poches d'insécurité qui subsistent en sont d'ailleurs la démonstration évidente.**

Surtout, la délégation de votre Commission a pu constater combien le maintien de l'état d'urgence **avait causé de troubles à l'économie locale et en particulier à l'industrie touristique.** Celle-ci, qui était en pleine phase d'organisation, a été frappée de plein fouet. Elle a perdu, en effet, ses clients, australiens et néo-zélandais pour qui l'état d'urgence recouvre une réalité radicalement différente de celle qu'elle revêt en droit français. « State of emergency », pour un anglo-saxon, se traduit par des troubles effectifs comportant danger alors que la notion française est une notion juridique qui autorise le représentant de l'Etat à disposer de moyens exceptionnels d'action pour le cas où des troubles viendraient à se produire.

La large publicité faite au renforcement des mesures de police en Australie et en Nouvelle-Zélande, jointe à la réserve, pour ne pas dire l'hostilité, de l'opinion publique de ces deux pays à la présence française à 1.500 et 3.000 kilomètres de leurs côtes, a beaucoup fait pour dissuader les australiens et les Néo-zélandais, en général, de venir comme ils en avaient l'habitude en Nouvelle-Calédonie.

**Les dispositions de l'article 119 du statut du 6 septembre 1984 paraissent, pour l'instant, suffisants. C'est la raison pour laquelle il ne vous est pas proposé de renouveler une expérience dont l'efficacité pour le maintien de l'ordre public n'a pas été démontrée mais dont le caractère néfaste est malheureusement évident pour l'économie calédonienne.**

#### *Article 18.*

#### **Date des élections aux Conseils de région.**

Cet article marque l'ouverture de la dernière partie du projet de loi qui contient les mesures diverses et transitoires nécessaires à son entrée en vigueur.

Il fixe la date et les modalités selon lesquelles devront être organisées les futures élections. Le délai à compter de la promulgation de la présente loi par le haut-commissaire qui vous est proposé est de 60 jours. Votre Commission estime qu'il est insuffisant surtout si le Gouvernement souhaite mettre en place convenablement les nouvelles dispositions destinées à garantir le bon déroulement du scrutin et vous propose de le porter à **quatre-vingt-dix jours.**

Votre Rapporteur fait également observer que c'est un délai de quatre-vingt-dix jours que prévoyait la loi du 7 août 1984 et que ce délai a été pratiquement utilisé puisque les élections ne sont intervenues que le 18 novembre. Si le Gouvernement le peut, il lui sera toujours loisible d'organiser les élections rapidement. La prudence commande cependant de ne pas lui imposer une précipitation excessive.

*Article 19.*

**Achèvement du mandat  
des institutions actuelles du territoire.**

Cet article organise la transition entre les actuels pouvoirs issus des élections du 18 novembre 1984 et les nouvelles institutions, en particulier le Congrès.

**Le texte du projet initial souligne la volonté d'un désaisissement le plus rapide possible de ces institutions pourtant régulièrement élues et qui, il faut bien le reconnaître, n'ont jamais été totalement acceptées par les représentants de l'Etat successifs qui ont eu à connaître des problèmes de la Nouvelle-Calédonie.**

Il est parfaitement contraire aux usages de mettre fin aux fonctions d'un Gouvernement à la date de l'ouverture électorale. A cet égard, l'Assemblée nationale a aggravé le texte du Gouvernement : l'amendement adopté a avancé de quinze jours la date à laquelle il sera mis fin aux fonctions des membres du Gouvernement. C'est au haut-commissaire qu'il est proposé de confier l'expédition des affaires courantes, anticipant ainsi sur le futur statut.

**Votre Commission préfère vous proposer un amendement conforme à la tradition républicaine appliquée constamment, aussi bien pour les assemblées parlementaires que pour les assemblées locales, et qui veut que les pouvoirs des assemblées et des exécutifs sortants qu'elles soutiennent expirent en même temps, lors de la première réunion des assemblées issues du nouveau scrutin.**

*Article 19 bis.*

**Décret en Conseil d'Etat.**

Cet article n'appelle pas d'observation particulière. Il prévoit simplement l'intervention de textes réglementaires d'application des différentes dispositions de la présente loi.

Ces décrets seront particulièrement nécessaires pour l'organisation des élections, bien que, s'agissant d'une matière particulièrement sensible, votre Commission ait tenu à étendre au maximum dans ce domaine le champ d'application de la loi.

*Article 20.*

**Abrogation des dispositions contraires au présent texte.**

Cet article tire les conséquences des nouvelles dispositions du présent projet de loi, eu égard en particulier au statut dit « statut Lemoine » qui résulte de la loi du 6 septembre 1984.

Ce statut n'aura donc été appliqué qu'environ neuf mois et encore très partiellement. On a vu cependant que nombre de ses dispositions, notamment celles qui concernent les pouvoirs de l'assemblée élue au niveau du territoire, subsistent. D'autres dispositions, telle la représentation de la coutume, paraissent destinées à disparaître sans avoir même jamais été mises en œuvre. Il y aura là un travail délicat d'harmonisation et de clarification à effectuer.

Votre Commission souhaite que cet article soit appliqué strictement. Elle vous propose simplement de revenir au texte initial du projet de loi, qui a l'avantage de préciser clairement que l'article premier, qui prévoyait lui aussi l'organisation d'une consultation référendaire à l'issue d'une période transitoire est désormais abrogé.

La précipitation imposée au Sénat avait constitué l'une des raisons pour lesquelles vous aviez décidé d'opposer la question préalable au projet de loi présenté par M. Georges Lemoine. La seconde raison, de principe celle-là, avait tenu précisément au contenu de cet article premier qui faisait référence à la déclaration ambiguë adoptée à l'issue de la conférence de Nainville-les-Roches.

\*  
\* \*

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## ANNEXES AU TOME I

---

	Pages
	—
<b>I. — Notes additionnelles à l'examen des articles</b> .....	139
— L'idée d'association (à propos de l'article premier) .....	139
1. Genèse et portée de l'article 88 de la Constitution .....	139
2. La notion d'Etat associé en droit français .....	140
3. La notion d'Etat associé en droit anglo-saxon .....	143
— La coutume (art. 11) : les tentatives de conciliation de deux traditions juridiques opposées .....	146
— Les compétences du territoire telles qu'elles résultent de la loi du 6 septembre 1984 (art. 14 <i>bis</i> ) .....	150
<b>II. — Documents d'information</b> .....	155
1. Les méthodes du F.L.N.K.S. ....	157
2. La pesanteur de l'environnement anglo-saxon .....	162

---

## 1. – NOTES ADDITIONNELLES À L'EXAMEN DES ARTICLES

### L'IDÉE D'ASSOCIATION (À PROPOS DE L'ARTICLE PREMIER)

#### 1. GENÈSE ET PORTÉE DE L'ARTICLE 88 DE LA CONSTITUTION

L'article 88 de la Constitution – qui n'a jamais reçu la moindre application – est cet article unique du titre XIII de la Constitution qui traite des accords d'association et qui prévoit que « la République ou la Communauté peuvent conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations ». Son sens s'éclaire en remontant aux travaux préparatoires à une révision constitutionnelle qui sont intervenus à la fin de la IV<sup>e</sup> République.

Tirant les leçons de l'échec de l'Union française qui avait tenté d'organiser par la voie constitutionnelle une Union d'Etats souverains, le projet élaboré en juin et juillet 1956 par la Commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée nationale proposait de remplacer l'Union française par une communauté entre Etats : l'article 82 *ter* du projet prévoyait : « la République française se conforme aux obligations découlant de la Communauté existant entre elle et les Etats auxquels elle est associée.

« Elle participe au fonctionnement de cette communauté, fondée sur la liberté et l'égalité souveraine, dans les conditions résultant des accords conclus entre elle et chacun des autres Etats ».

• Le projet de révision présenté par M. Coste-Floret au nom de la Commission du suffrage universel (rapport du 26 mars 1957) reprenait cette disposition.

• L'avant-projet gouvernemental de 1958 contenait un article 73 qui constituait le titre XII intitulé « la Communauté des peuples libres ». Son texte était le suivant :

« Il peut être formé entre la Fédération et les Etats qui manifestent la volonté de s'unir à elle une Communauté de peuples libres en vue d'associer et de développer leurs civilisations ».

Le Comité consultatif constitutionnel remania la rédaction du titre XII en remplaçant l'expression « Communauté des peuples libres » par celle d'« Association des Etats libres » et en prévoyant une disposition transitoire au profit des Etats associés de l'Union Française : « le Gouvernement offrira de nouveaux accords aux Etats qui avaient contractuellement accepté d'envoyer des représentants dans les organismes institués par le titre VIII de la Constitution de 1946. »

Le texte définitif arrêté par le Conseil des ministres et soumis au référendum a sensiblement raccourci le texte de l'article, devenu l'article 88 de la Constitution de 1958.

L'article 88 permet soit une seule association englobant plusieurs Etats, soit une série d'associations comprenant, d'une part, la République ou la Communauté, et d'autre part, un Etat particulier. La formule est extrêmement souple, elle ne définit aucun cadre : elle pourrait d'ailleurs ne pas figurer dans la Constitution sans mettre obstacle à la conclusion d'accords d'association : selon M. François Luchaire, il ne faut donc reconnaître un intérêt juridique à l'article 88 que s'il permet aux accords d'association de déroger aux articles de la Constitution, conformément au principe d'interprétation de l'article 1157 du Code civil selon lequel : « lorsqu'une clause est susceptible de deux sens, on doit plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet, que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun. »

Le Gouvernement français avait envisagé d'utiliser l'article 88 pour le Togo et le Cameroun, qui, placés sous le régime de tutelle défini par la Charte de San Francisco, ne constituaient pas des territoires d'outre-mer, partie intégrante de la République française : ils n'étaient donc pas concernés par le référendum du 28 septembre 1959 à l'égard duquel le général de Gaulle avait

maintenu sa position initiale : l'acceptation de la Consitution (et donc de la Communauté) ou la sécession.

L'hypothèse du recours à l'article 88 fut finalement abandonnée afin de souligner que l'indépendance du Cameroun et du Togo reposait uniquement sur les règles du droit international et non pas sur une disposition contitutionnelle de droit interne.

L'article 88 de la Constitution ne fut jamais ainsi utilisé, son application n'ayant jamais été envisagée pour établir de nouveaux rapports avec les anciens Etats protégés.

Malgré cela, le professeur Luchaire estime que l'article 88 peut présenter un intérêt dans la mesure où l'objectif de l'association concerne aussi bien la République française que les Etats avec lesquels elle pourrait s'associer : selon lui, en dépit des conceptions restrictives des rédacteurs du texte qui ne visaient, semble-t-il, que le développement de la civilisation des états associés « cette interprétation est possible car l'article 88 soit être combiné avec le Préambule de la Constitution de 1946 (rappelé par celui de 1958) et l'article 55 de l'actuelle Constitution car ces deux textes établissent les rapports internationaux de la France sur la base de la réciprocité. »

Sur le plan juridique, la portée de l'article 88 apparaît faible : les règles relatives à la conclusion des accords d'associations visés n'apparaissent pas différentes de celles qui s'appliquent à tous les traités (article 53 de la Constitution). En réalité, son intérêt est d'ordre politique : le terme de « développer leurs civilisations » qui définit ces accords est directement repris du préambule de la Constitution de 1946 qui représentait l'Union française comme composée de nations et de peuples mettant en commun leurs efforts « pour développer leurs civilisations respectives ». Le lien de filiation entre l'ancienne Union française et le titre XIII de la Constitution de 1958 montre que les constituants pensaient à des Etats extérieurs à la Communauté, mais qui conservaient des liens historiques, économiques ou culturels avec elle, tels notamment les anciens protectorats d'Indochine ou d'Afrique du Nord, ou bien encore à des Etats pouvant sortir de la Communauté en application du droit à l'indépendance reconnu par l'article 86 de la Constitution.

En réalité, comme on l'a vu après la disparition de la Communauté, ce sont des accords de coopération qui ont régi les relations entre la France et ses anciennes colonies sans qu'on éprouve le besoin d'invoquer l'article 88. Quant aux anciens Etats associés d'Indochine, aucun n'a éprouvé le désir de développer à nouveau sa civilisation en association avec la République française.

En tout cas, et à la différence du régime de l'Union française, l'article 88 ne peut en aucun cas servir de base constitutionnelle à une limitation de souveraineté d'un Etat, car ces accords d'associations s'adressent de manière très précise à des Etats totalement indépendants.

## 2. LA NOTION D'ÉTAT ASSOCIÉ EN DROIT FRANÇAIS

Avant 1939, l'ensemble des colonies françaises était placé sous la souveraineté de la métropole dans le cadre même d'un Etat unitaire. La conférence de Brazzaville de 1944 se référait encore à cette thèse unitaire en affirmant « les fins de l'œuvre de civilisation accomplie par la France dans les colonies écartent toute idée d'autonomie, toute possibilité d'évolution hors du bloc français de l'Empire ; la constitution éventuelle, même lointaine, de self-governments dans les colonies est à écarter ». A partir de 1946, pourtant plusieurs tentatives d'établir des liens de type confédéral entre la France et ses anciennes colonies ont eu lieu :

### • L'union française et les Etats associés.

La Consitution du 27 octobre 1946 a institué une Union française qui, selon son article 60, était formée « d'une part, de la République française... d'autre part, des territoires et Etats associés ».

#### a) *La composition et les organes de l'Union française.*

La République française regroupait la France métropolitaine, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer.

Les territoires associés étaient les « territoires sous mandat », c'est-à-dire le Togo et le Cameroun.

Quant à l'expression d'Etats associés, les travaux préparatoires de la Constitution de 1946 (déclaration de M. Paul Coste-Floret, rapporteur de la Commission de la Constitution le 18 septembre 1946 devant l'Assemblée constituante) elle « désignait essentiellement les Etats sous protectorat ». Ces Etats sous protectorat étaient en 1946, l'Annam, le Laos, le Cambodge, la Tunisie et le Maroc.

Le titre VIII de la Constitution de 1946 définissait les organes de l'Union française : le Président de l'Union française qui était de droit le Président de la République française, le Gouvernement français qui assumait la coordination des moyens de défense de l'Union, le Haut-conseil organe consultatif présidé par le Président de l'Union, enfin l'Assemblée de l'Union française composée pour moitié de membres représentant les départements et territoires d'outre-mer et les Etats associés et pour moitié de membres représentant la métropole.

L'article 81 de la Constitution prévoyait une citoyenneté de l'Union française.

b) *Le statut des Etats associés.*

En ce qui concerne plus particulièrement le statut des Etats associés, l'article 61 de la Constitution précisait que « la situation des Etats associés dans l'Union française résulte pour chacun d'eux de l'acte qui définit ses rapports avec la France ».

Des conventions reconnaissant leur qualité d'Etats associés furent conclues avec les trois Etats indochinois : accord de la baie d'Along du 5 juin 1948 (Viet Nam) traité du 19 juillet 1949 (Laos) et traité du 8 novembre 1949 (Cambodge). Ces traités reconnaissent l'indépendance de ces Etats en affirmant leur appartenance à l'Union française en qualité de « Etat libre assoc. ». Ils furent ratifiés par le Parlement français (loi du 2 février 1950).

En réalité, les accords de 1949 ne reconnaissent aux Etats associés qu'une compétence limitée en matière internationale : le droit de légation ne pouvait être exercé qu'avec l'accord du Gouvernement français, le droit de conclure des conventions internationales était soumis à l'accord du Gouvernement français.

Sur le plan interne, les conventions prévoyaient que les modalités de transfert des compétences seraient déterminées compte tenu des circonstances par accord particulier entre le souverain et le haut-commissaire de France. Des privilèges en matière de juridiction, d'enseignement, sur le plan économique et financier étaient prévus au bénéfice de la France.

Les Etats d'Afrique du Nord refusèrent quant à eux d'adhérer à l'Union française et aucun acte d'association prévu par l'article 61 de la Constitution ne fut conclu avec le Maroc et la Tunisie.

c) *L'évolution de l'Union française.*

Les organes de l'Union n'ont eu qu'une existence épisodique : le Haut-conseil ne se réunit que trois fois en 1951, 1952 et 1953.

L'Assemblée de l'Union française a davantage fonctionné, mais elle s'est transformée, en fait, en Assemblée consultative de la République française et n'a émis de vœux qu'à l'égard des territoires d'outre-mer et des territoires associés. Elle a survécu jusqu'en 1958.

Les accords de 1953 et 1954 conclus après la conférence de Genève reconnaissent que les Etats indochinois sont des Etats pleinement indépendants et souverains. Sur le plan international, toutes les limitations à la souveraineté externe ont disparu. Sur le plan interne, des conventions particulières (29 et 30 décembre 1954) ont réalisé le transfert effectif des compétences encore détenues par la France.

En définitive, l'Union française n'a eu qu'un caractère limité dans l'espace (l'Indochine) et dans le temps (de 1946 à 1953) le tout dans une situation de guerre.

• **La communauté.**

Tirant les leçons de l'échec de l'Union française, la Constitution de 1958 a écarté toute solution de type confédéral. Son article premier institue une Communauté composée de la République française et des peuples des territoires d'outre-mer qui ont adopté la Constitution « par un acte de libre détermination ».

a) *La communauté constitutionnelle.*

La Constitution de 1958 ouvrait aux territoires d'outre-mer un droit à l'indépendance : selon la réponse du référendum constituant, puis selon la décision de leur assemblée territoriale, ils pouvaient opter, soit pour l'indépendance, soit pour l'appartenance à la Communauté, soit pour le maintien du statut de territoire d'outre-mer. Seule la Guinée devait voter « non » au référendum et devint un Etat indépendant.

La Communauté comprenait donc la France et treize territoires qui ont opté pour le statut d'Etat membre (Madagascar, Mauritanie, Sénégal, Soudan, Haute-Volta, Dahomey, Niger, Côte-d'Ivoire, République Centrafricaine, Congo, Tchad, Gabon) (1).

Le titre XII de la Constitution (article 77 à 87) régissait la Communauté.

Les Etats membres de la Communauté disposaient de l'autonomie interne sans être indépendants. L'article 86 de la Constitution prévoyait en effet : « un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant, il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté ».

Les organes de la Communauté étaient : le Président qui était le Président de la République française (article 80), le Conseil exécutif composé de membres de droit (Président de la Communauté et chefs de gouvernements des Etats membres) et de membres nommés par le Président, le Sénat dont les membres étaient choisis par les membres des Assemblées législatives et une Cour d'arbitrage.

La répartition des compétences était fixée par l'article 78 de la Constitution. Des accords particuliers pouvaient modifier ces règles de compétence. Des décisions présidentielles de 1959 ont explicité la répartition des compétences.

La Communauté conservait compétence en matière de politique étrangère, de défense, d'organisation des transports extérieurs et des télécommunications, de monnaie, de politique économique et financière commune, de contrôle de la justice, d'enseignement supérieur et de nationalité. Une citoyenneté de la Communauté était instituée (article 77).

b) *La Communauté conventionnelle.*

Très vite les dispositions de la Constitution furent dépassées par l'évolution historique : certains Etats ont souhaité accéder à l'indépendance sans quitter la Communauté. Des accords furent ainsi conclus avec la Fédération du Mali et avec Madagascar en avril 1960 prévoyant l'indépendance.

La loi constitutionnelle du n° 60-525 du 4 juin 1960 en tira les conséquences en révisant l'article 86 de la Constitution qui précise désormais qu'un Etat membre de la Communauté peut « par voie d'accord, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté ». Réciproquement « un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant ».

Six Etats : Madagascar, Sénégal, Congo, Tchad, Gabon et République centrafricaine ont formé en 1960 avec la France une Communauté dite conventionnelle, confédération d'Etats indépendants. Des organes avaient été prévus : Président de la Communauté, Conférence périodique de chefs d'Etats et de gouvernements, Sénat interparlementaire consultatif. Aucune de ces institutions n'a été mise en place, la Communauté restant purement virtuelle.

Quant à la Communauté « constitutionnelle », elle a, elle aussi, disparu rapidement avec l'accession à l'indépendance des Etats africains. Le Sénat de la Communauté et la Cour arbitrale ont disparu après une brève existence.

L'ensemble des rapports de la France avec ses anciennes colonies d'Afrique s'organise aujourd'hui dans le cadre purement international d'accords de coopération.

---

(1) Les autres T.O.M. (Comores, Côtes française des Somalies, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) ont préféré conserver leur statut de territoire d'outre-mer conformément à l'article 76 de la Constitution.

### 3. LA NOTION D'ÉTAT ASSOCIÉ EN DROIT ANGLO-SAXON

A côté du Commonwealth « société internationale particulière constituée par une série d'Etats souverains établis sur des territoires sur lesquels s'est exercée jadis la domination et la colonisation coloniale » (1) des formes spécifiques d'association ont été organisées avec des territoires non encore indépendants.

#### • Le Commonwealth of Nations.

##### a) *La naissance du Commonwealth.*

L'évolution de l'Empire colonial britannique vers des formules de « self-government » aboutit à la création de *Dominions* dont les premiers furent le Canada (British North America Act du 29 mars 1867), l'Australie (Commonwealth of Australia Act du 9 juillet 1900), la Nouvelle-Zélande (ordre en Conseil du 9 septembre 1907), l'Union Sud-africaine (Union of South Africa Act du 20 septembre 1909) et Terre-Neuve (1917).

Dotés d'un gouvernement responsable devant le Parlement local, les *Dominions* demeurent soumis à l'autorité de la métropole tant dans le domaine interne que dans le domaine international. Une conférence impériale des gouvernements de Grande-Bretagne et des *Dominions* assurait inégalement l'organisation de ce Commonwealth en formation.

C'est la conférence de 1917 qui pose le principe « de la pleine reconnaissance des *Dominions* comme notions autonomes d'un Commonwealth impérial et de l'Inde comme une partie importante ».

Après la première guerre mondiale, les *Dominions* et l'Inde deviennent membres originaires de la S.D.N.

La conférence impériale de 1926 et le statut de Westminster du 11 décembre 1931 (loi britannique) consacrant l'égalité de statut des *Dominions* « communautés autonomes dans le cadre de l'Empire britannique égales en statut, en aucune manière subordonnées les unes aux autres sous un quelconque aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, unies toutefois par une commune allégeance envers la Couronne et librement associées comme membres du Commonwealth britannique des Nations ».

##### b) *L'organisation actuelle du Commonwealth.*

La déclaration des Premiers Ministres réunis le 28 avril 1949 a substitué à la formule de « British Commonwealth of Nations » employée avant-guerre, celle de « Commonwealth of Nations » comprenant le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Inde, le Pakistan et Ceylan « unis comme membres libres et égaux du Commonwealth des Nations coopérant librement dans la recherche de la paix, de la liberté et du progrès ».

Depuis lors, la plupart des territoires qui, à la suite de la décolonisation, cesseront d'être sous domination britannique sont devenus des Etats membres du Commonwealth. Il compte actuellement quarante-huit membres.

Le roi du Royaume-Uni est le Chef du Commonwealth.

Dans les Etats non républicains, le souverain britannique est le Chef de l'Etat. Il est représenté par un Gouverneur général.

La Conférence du Commonwealth groupant les premiers ministres des Etats membres se réunit tous les 18 mois environ en privé.

Les Etats membres sont représentés dans les autres membres par des ambassadeurs dénommés « hauts-commissaires » qui ont un statut privilégié.

---

(1) Colliard : Institutions et relations internationales (Daloz 1978, p. 187)

La Conférence des Premiers ministres de 1964 a décidé la création d'un Secrétaire général du Commonwealth élu par elle siégeant à Londres et préparant la réunion des conférences. En Grande-Bretagne, le Commonwealth Office a disparu en 1968 et a été rattaché au Foreign Office.

Chaque membre du Commonwealth conduit librement ses relations internationales.

Tout membre du Commonwealth des Nations peut s'en retirer à tout moment. L'Eire en 1937, la Birmanie en 1947, l'Afrique du Sud en 1961, le Pakistan en 1972 ont quitté le Commonwealth par un acte unilatéral.

Issu d'une longue évolution marquée par le pragmatisme le Commonwealth actuel n'est plus qu'une organisation internationale rassemblant les Etats entre lesquels existent des liens particuliers.

• **Les Etats associés.**

Pour certaines dépendances, des formules d'association ont constitué une étape intermédiaire vers l'indépendance.

a) *Les « Associated States » des Caraïbes.*

Dans les années 1960, un statut d'Etat associé fut accordé à de petits territoires des Antilles britanniques qui désiraient accéder progressivement à l'indépendance. L'Etat associé est responsable de ses affaires intérieures alors que la Grande-Bretagne conserve la responsabilité de sa défense et de ses relations extérieures.

Le statut d'Etat associé est volontaire et peut s'achever à la demande d'une des deux parties : l'Etat associé peut proclamer son indépendance à tout moment moyennant cependant certaines conditions de majorité (deux tiers des membres du Parlement local et deux tiers des électeurs consultés par référendum).

La plupart des territoires concernés ont choisi au bout de quelques années d'accéder à l'indépendance : Grenade (1974), Dominique (1978), Saint-Vincent et les Grenadines (1979), Saint-Lucie (1979), Antigua et Barbade (1981). Le dernier Etat associé : Saint-Christophe-Nevis a accédé à l'indépendance en 1983.

b) *Les Etats associés à la Nouvelle-Zélande : îles Cook et Niue.*

En 1901, l'administration des îles Cook et de Niue qui étaient des dépendances britanniques fut transférée à la Nouvelle-Zélande.

En 1965, la population des îles Cook s'est prononcée par référendum pour une autonomie avec libre association avec la Nouvelle-Zélande.

Niue a accédé à un statut identique en octobre 1974.

Ces territoires ont une compétence interne totale. En revanche, la Nouvelle-Zélande conserve certaines responsabilités en matière de défense et de relations internationales.

Selon l'échange de lettres de 1973 entre les premiers ministres de Nouvelle-Zélande et des îles Cook, le Gouvernement de Nouvelle-Zélande a une responsabilité statutaire pour les affaires étrangères et la défense des îles Cook. Ces dernières sont libres cependant de mener leur propre politique, notamment en adhérant directement aux organismes régionaux tels que le Forum du Pacifique-Sud et de la Commission du Pacifique-Sud.

Les habitants des îles Cook demeurent citoyens de la Nouvelle-Zélande et les deux Etats ont le même chef d'Etat (le souverain britannique). Les îles Cook peuvent à tout moment mettre fin à ce régime de « libre association » pour accéder à l'indépendance complète.

c) *Les territoires sous tutelle du Pacifique.*

On peut rapprocher de cette situation d'Etats associés celle des territoires sous tutelle stratégique des Etats-Unis dans le Pacifique-Nord.

En 1946, les Etats-Unis ont reçu des Nations-Unies tutelle sur les îles anciennement sous mandat japonais : Caroline, Marshall et Marianne.

En avril 1976, un accord (Covenant) fut approuvé par le Gouvernement américain créant le Commonwealth des îles Marianne du Nord en Union avec les Etats-Unis d'Amérique. Les îles Mariannes du Nord disposent d'une constitution et d'un gouvernement autonome installé le 9 janvier 1978.

Les autres îles sous tutelle : îles Marshall, Etats fédérés de Micronésie (Yapn Kosrae, Truk et Ponape) et République de Belau négocient actuellement un statut de « free association » avec le Gouvernement des Etats-Unis. La libre association maintiendra aux Etats-Unis la responsabilité de la défense en échange d'une aide financière aux gouvernements autonomes.

Des gouvernements autonomes ont été installés aux îles Marshall en 1979, dans les Etats fédérés de Micronésie en 1979 et dans la République de Belau en 1981. Ils demeurent cependant encore dans le cadre du Territoire sous tutelle des îles du Pacifique.

d) *Hong-Kong.*

Hong-Kong est actuellement une colonie appartenant à la Couronne britannique. Son statut lui reconnaît cependant une certaine autonomie.

Elle est administrée par un Gouverneur nommé par la Reine et assisté par un conseil exécutif et un conseil législatif dont les membres sont nommés par le Gouverneur.

L'administration locale est assurée par un Conseil urbain dont la moitié des membres sont nommés et la moitié élus.

Le Gouvernement britannique est responsable des relations étrangères et de la défense. Cependant, le territoire a acquis un degré croissant d'autonomie pratique dans la conduite de ses affaires, surtout pour les questions commerciales : Hong-Kong par exemple est membre du General Agreement on Tariff and Trade.

L'accord entre la Grande-Bretagne et la République populaire de Chine du 26 septembre 1984 transforme Hong-Kong en une région administrative spéciale de la République populaire de Chine. Ces dispositions s'appliqueront 50 ans après 1997.

Hong-Kong sera géré par un gouvernement responsable devant un Parlement local. Le Chef du Gouvernement sera toutefois nommé par le gouvernement chinois.

La région administrative spéciale conservera sa législation et son système légal et judiciaire.

Elle jouira de l'autonomie politique, économique, financière et monétaire.

Les affaires étrangères et de défense relèveront de l'entière responsabilité du gouvernement chinois. Toutefois, la région administrative spéciale pourra gérer elle-même certains aspects de ses relations extérieures particulièrement dans le domaine économique : le gouvernement local pourra participer à des accords internationaux tels le G.A.T.T. Elle pourra négocier ses propres accords en matière de navigation et de services aériens internationaux.

## **LA COUTUME (ART. 11) : LES TENTATIVES DE CONCILIATION DE DEUX TRADITIONS JURIDIQUES OPPOSÉES**

Une des spécificités de la Nouvelle-Calédonie réside dans la coexistence de deux traditions juridiques : le droit civil, hérité de Napoléon, et les coutumes mélanésiennes, produits de la sagesse des anciens. En effet, au-delà du rite de l'échange des présents auquel se soumet tout visiteur d'une tribu, les coutumes constituent un ensemble de règles juridiques ou morales qui, transmises par la tradition orale, régissent la vie de nombreux mélanésiens. L'importance quotidienne de la coutume conduit à s'interroger sur la place qu'elle doit occuper dans l'ordonnement juridique du territoire. En l'occurrence, votre commission a estimé que si une institutionnalisation de la coutume, succédant à une phase de reconnaissance administrative, s'avère indispensable pour accentuer l'interpénétration de ces deux traditions juridiques, la codification des coutumes présente plus d'inconvénients que d'avantages.

### **I. DE LA RECONNAISSANCE PRAGMATIQUE DE LA COUTUME À LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU DROIT À LA DIFFÉRENCE**

En Nouvelle-Calédonie, une reconnaissance pragmatique de la coutume, dictée par un souci de bonne administration du territoire, a précédé la consécration constitutionnelle du droit à la différence des citoyens français d'outre-mer.

#### *a) Une reconnaissance pragmatique de la coutume.*

De tous temps, les pays colonisateurs ont été conduits à respecter les us et coutumes et notamment les institutions de droit privé des populations pour lesquelles ces nations exerçaient leur « devoir de civilisation », selon l'expression de Jules Ferry.

Très tôt, la France a compris qu'il était de son devoir comme de son intérêt d'utiliser ce moyen : en Nouvelle-Calédonie, elle s'est délibérément prononcée en faveur du maintien des institutions autochtones.

L'administration coloniale entendait s'appuyer sur les relations sociales et les coutumes mélanésiennes pour contrôler l'archipel. Dès 1867, un arrêté du 24 décembre a reconnu l'existence légale de la tribu et donc son autonomie en lui conférant implicitement la personnalité morale. Comme la commune métropolitaine, la tribu fut déclarée administrativement et civilement responsable des crimes et délits commis sur son territoire. Cette responsabilité collective fut confirmée par les décrets des 23 mars 1907, 29 septembre 1908 et 12 mars 1937.

Par ailleurs, aux termes des articles 3 et 4 de l'arrêté gubernatorial du 22 janvier 1868, la tribu a capacité pour ester en justice : elle est représentée par son chef agissant avec l'autorisation du gouverneur.

L'arrêté du 21 janvier 1868, pris par le gouverneur Guillaïn, fouriériste convaincu et créateur d'un phalanstère éphémère à Yaté, substitua à l'ancienne conception de la propriété foncière individuelle et familiale un régime de propriété, insaisissable et incommutable au profit de la tribu. L'administration provoqua, dans la tribu, la nomination d'un chef administratif et la constitution d'un conseil des anciens.

En principe, les tribus sont regroupées en districts (décision gubernatoriale du 9 août 1898) ayant à leur tête un grand chef. La chefferie qu'elle soit « petite » ou « grande » est héréditaire, le fils aîné prend la succession du pouvoir de son père. Récemment, Nidoish Naisseline, fondateur des « Foulards rouges » et leader du légaliste L.K.S., a succédé, comme grand chef de l'île Maré, à son père le gaulliste Henri Naisseline.

Fréquemment, le chef arrivé à un certain âge se démet de sa fonction au profit de son héritier. Tel a été notamment le cas dans le district de Gaïtcha (île de Lifou) puisque M. Eugène Zéoula a passé le relais à son fils.

Entouré d'un porte parole public et d'un porte parole privé, le grand chef est chargé de l'administration générale de la tribu. Il peut exiger de ses « sujets » des redevances sous formes de prestations en espèces et en nature.

Mais pour les affaires les plus importantes, le chef doit réunir le conseil des anciens, en principe composé de chefs de clans : la palabre précède la prise de la décision.

Pour contrôler l'exécution des fonctions assumés par les chefs, l'administration française les a placés sous les ordres d'administrateurs, chefs d'arrondissement, dont la mission, fixée par les instructions du 4 décembre-1880 et l'arrêté du 20 mai 1898, vise, avant tout, à la surveillance et à la tutelle.

A partir de 1900, les gendarmes remplacent les administrateurs coloniaux comme syndics des tribus.

Comme leurs prédécesseurs, ils sont investis d'une mission de « paternité-tutelle » sur les tribus soumises à leur influence. A cet effet, ils organisent, dans chaque circonscription, une réunion mensuelle de tous les chefs, grands et petits, réunion au cours de laquelle chacun de ceux-ci rend compte de son administration.

Pour le recrutement des grands chefs, l'administration s'inspire des règles traditionnelles en laissant au conseil des anciens le soin de désigner le candidat aux fonctions de chefferie. Sa décision prise, le conseil en avise le gendarme syndic de la circonscription : ce dernier réunit les membres du conseil pour leur demander de manifester, par un vote, leur acceptation du candidat proposé.

Tel est l'essentiel des mesures qui témoignent d'une utilisation des relais coutumiers, au besoin reforcés par des créations artificielles, pour asseoir le contrôle de l'administration tout en respectant l'environnement social et culturel des mélanésiens.

D'éminents anthropologues ont critiqué le caractère artificiel de la tribu, considérée comme un création de la colonisation, à la différence du clan qui, en dépit de son origine terminologique écossaise, correspondrait à la réalité mélanésienne.

Le clan mélanésien peut être décrit comme la division ethnique d'une tribu qui rassemble plusieurs groupements familiaux.

M. Roch Pidjot, député, a défini le clan comme « le groupe d'hommes et de femmes portant le même nom et habitant ou revendiquant le même périmètre ».

Par ailleurs, la notion administrative de tribu accrédite l'existence de groupes homogènes à l'échelle régionale.

Quoi qu'il en soit, cette volonté, qui animait la France, de respecter le tissu social et culturel, allait se traduire par la reconnaissance, au profit des mélanésiens de Nouvelle-Calédonie comme des autres populations de l'outre-mer français, d'un droit à la différence, garanti par la Constitution.

#### b) *La reconnaissance du droit à la différence des mélanésiens.*

La Constitution de 1946, dans le premier alinéa de son article 82, disposait que « les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».

Son second alinéa, dû à l'adoption d'un amendement présenté par Mme Eboué, précisait que « ce statut (le statut personnel) ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français ».

La Constitution de 1958 s'inscrit dans cette lignée tout en adaptant les dispositions antérieures à la nouvelle délimitation des compétences du législateur.

Aux termes de son article 75, « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».

En conséquence, le droit civil français constitue le statut civil de droit commun, et le statut personnel de droit local, un statut d'exception.

La renonciation au statut personnel représente une faculté constitutionnelle. La renonciation se fait par une déclaration devant le tribunal. La demande n'est recevable que si l'intéressé est majeur, capable d'agir en justice et informé du caractère irrévocable de la renonciation.

La solennité de cette procédure et les conséquences, supposées ou réelles, de la renonciation ont pu avoir un effet dissuasif sur les éventuels demandeurs.

Par ailleurs, la forte valorisation que connaît actuellement la coutume en Nouvelle-Calédonie souligne, avec acuité, la nécessité de son institutionnalisation.

## 2. VERS UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA COUTUME

Comme l'écrivaient nos collègues Jean-Marie Girault et François Collet, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff, dans leur excellent rapport d'information (1) rédigé à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 25 août au 6 septembre 1982, « la question de la reconnaissance effective de la coutume est loin de faire l'unanimité parmi les Calédoniens, y compris au sein du Front Indépendantiste dont certaines composantes estiment que la valorisation de la coutume conduit à la consécration de féodalités héritées du passé. Cela explique d'ailleurs que les Grands Chefs voient dans les thèses de certains membres du Front indépendantiste une menace pour leur autorité ».

Si l'attitude des indépendantistes vis-à-vis de la coutume a sans doute évolué dans le sens d'une tentative de récupération, la question posée demeure d'actualité.

Au-delà d'une valorisation culturelle de la coutume, conçue comme la réaffirmation d'une identité, une certaine institutionnalisation de la coutume permettrait une interpénétration des deux ordres juridiques.

Mais l'établissement de passerelles entre le statut civil et la coutume rend-t-il nécessaire une codification des coutumes sous prétexte de favoriser leur adaptation au monde moderne ?

### a) *Une nécessaire institutionnalisation de la coutume.*

La volonté d'intégrer la coutume s'est exprimée dans diverses dispositions récentes. Cette action doit être prolongée.

L'ordonnance n° 82-877 du 15 octobre 1982 a investi les autorités coutumières des collectivités mélanésiennes de droit local du pouvoir de conciliation entre les citoyens de statut particulier dans les matières régies par ce statut. Mais simultanément, l'ordonnance reconnaît aux mélanésiens un droit d'appel devant le tribunal de première instance. En effet, les contestations entre citoyens de statut particulier sur des matières régies par ledit statut, qui n'auront pas été réglées par les autorités coutumières, pourront être portées, à l'initiative de l'une quelconque des parties, devant le tribunal de première instance.

Dans ce cas, le tribunal se complète par des assesseurs de statut civil particulier.

Cette innovation, séduisante dans son esprit, risque d'être dénuée de toute portée car la saisine du tribunal par un mélanésien serait sans doute sanctionnée par son exclusion du clan.

L'ordonnance n° 82-878 du 15 octobre 1982 se propose d'associer l'Etat, le territoire, les communes et les autorités coutumières à l'élaboration des actions de développement économique du territoire.

Cette participation se concrétise par la dévolution aux autorités coutumières de trois sièges sur les douze que comporte le conseil d'administration de l'office de développement de l'intérieur et des îles.

L'ordonnance n° 82-879 du 15 octobre 1982 porte création d'un office culturel scientifique et technique canaque destiné à constituer un moyen privilégié de l'épanouissement culturel et technique des mélanésiens, sans nier les autres cultures. Dans le conseil d'administration de cet

---

(1) N° 57, Sénat (1982-1983), p. 38.

établissement public d'Etat, les représentants de la coutume mélanésienne occupent six sièges sur un total de douze.

Quant à l'ordonnance n° 82-880 du 15 octobre 1982, elle a créé un office foncier dont le conseil d'administration comprend trois représentants de la coutume sur onze membres.

Par ailleurs, cette ordonnance a décidé de l'institution, dans chaque commune du territoire, à l'exception de Nouméa, d'une commission foncière chargée d'examiner la situation des terres au regard des droits fonciers coutumiers invoqués par les groupements de droit particulier et dans laquelle les autorités coutumières sont représentées.

En outre, le « statut Lemoine » prévoyait une représentation institutionnelle de la coutume par le truchement, d'une part, d'une « assemblée des pays », seconde chambre territoriale à vocation consultative, composée d'un « collège des élus » et d'une « chambre coutumière » et, d'autre part, de six conseils de pays, organes consultatifs composés de représentants de la coutume, des communes et des activités économiques et sociales.

Convaincue de la nécessité d'associer plus étroitement la coutume à l'activité des institutions du Territoire, votre commission des Lois vous proposera l'instauration d'un conseil coutumier territorial chargé notamment d'émettre un avis sur tous les textes ou questions soumis par le haut-commissaire.

En revanche, il lui est apparu qu'une codification de la coutume ne présentait qu'une utilité très relative.

b) *Une inutile codification de la coutume.*

Les tenants d'une codification des coutumes, souvent animés par une démarche technocratique ou économiste, mettent en avant les arguments suivants :

- les déplacements des mélanésiens au sein du territoire, alliés à la diversité des coutumes, rendraient indispensables la définition de normes plus ou moins précises ;
- les conflits entre les coutumes ne pourraient être réglés par les autorités coutumières que si ces traditions orales sont connues ;
- la codification du droit coutumier, sans conduire à une introduction pure et simple des règles du droit commun, favoriserait l'évolution de la coutume, tout en permettant de concilier un maintien de l'organisation traditionnelle de la société mélanésienne et une adaptation aux réalités économiques.

Dans ce débat où les préjugés des néophytes ne sauraient l'emporter sur l'expérience vécue de nos compatriotes mélanésiens, votre Rapporteur intervient, avec prudence, pour émettre l'opinion selon laquelle une codification de la coutume risquerait de la figer tout en la vidant de sa substance.

Dans ces conditions, il appartient aux autorités coutumières, plus largement représentées au sein d'instances de dialogue, de décider de la transparence qu'il conviendra de donner aux coutumes afin que les néo-calédoniens puissent vivre ensemble dans leurs différences.

## **LES COMPÉTENCES DU TERRITOIRE TELLES QU'ELLES RÉSULTENT DE LA LOI DU 6 SEPTEMBRE 1984.**

A l'inverse de l'article 40 du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957 qui précisait les matières relevant de la compétence du territoire, l'article 7 de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances a reconnu au Territoire **une compétence de droit commun**, puisque seules les compétences de l'Etat sont limitativement énumérées. Ce système a été repris par la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

En conséquence, l'article 4 du « statut Lemoine » dispose que « **les autorités du territoire sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas réservées à l'Etat en vertu des dispositions de l'article 5 de la présente loi** ».

En définitive, un recensement des compétences du Territoire conduit, dans un premier temps, à procéder par élimination en définissant le contenu des compétences qui demeurent étatiques et, dans un second temps, à ajouter les pouvoirs dévolus, d'une part, à l'Assemblée territoriale et, d'autre part, au Conseil des ministres du territoire et au président du Gouvernement du territoire.

### **1. LES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT ET LES ATTRIBUTIONS PARTAGÉES**

Limitativement énumérées par l'article 5 de la loi du 6 septembre 1984, les compétences de l'Etat, qui relèvent de ses missions traditionnelles et de ses fonctions régaliennes, concernent :

- les relations extérieures ;
- le contrôle de l'immigration des étrangers ;
- les communications extérieures (navigation maritime et aérienne, postes et télécommunications) ;
- l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive de la République ;
- la monnaie, le trésor, le crédit et les changes ;
- les relations financières avec l'étranger et le commerce extérieur ; l'étranger et le commerce extérieur ;
- la défense au sens de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 ;
- le maintien de l'ordre et la sécurité civile ;
- la nationalité et les règles concernant l'état-civil ;
- le droit civil, à l'exclusion de la procédure civile et du droit coutumier ; le droit commercial ;
- les matières régies par les ordonnances de 1982 instituant divers offices ;
- la réglementation minière ;
- les principes directeurs du droit du travail ;
- la justice et l'organisation judiciaire, à l'exclusion des frais de justice ; le droit pénal ; la procédure pénale à l'exclusion de la réglementation pénitentiaire et de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs ;
- la fonction publique d'Etat ;
- l'administration communale et le contrôle administratif et financier des communes ;
- l'enseignement du second cycle du second degré, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique ;
- la communication audiovisuelle.

Toutes les autres matières sont de la compétence territoriale. **Mais le bloc des compétences de l'Etat n'est ni monolithique ni immuable.**

Tout d'abord, certaines des matières qui viennent d'être énumérées font l'objet d'un **partage entre l'Etat et le territoire**. C'est ainsi que dans le domaine du commerce extérieur et des relations financières avec l'étranger le Conseil des ministres fixe les règles relatives aux restrictions quantitatives à l'importation ainsi que le programme annuel d'importation, détermine le montant annuel de l'allocation de devises demandé à l'Etat et délivre les autorisations préalables relatives aux projets d'investissements directs étrangers en Nouvelle-Calédonie d'un montant inférieur à 55 millions de francs.

Un autre exemple de compétences mixtes est constitué par l'exploitation des ressources naturelles de la zone économique exclusive. Dans ce domaine, la compétence de l'Etat n'exclut pas une forme de « cogestion » de ces ressources avec le territoire. En l'occurrence, il convient de souligner que le législateur a retenu un système différent pour la Polynésie française puisque l'Etat peut concéder à ce territoire la compétence en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux sur-jacentes.

**Dans le domaine des relations extérieures**, le président du Gouvernement du Territoire peut proposer au Gouvernement de la République l'ouverture de négociations diplomatiques avec les Etats ou territoires de la région du Pacifique, un représentant du Gouvernement du Territoire participant à ces négociations. Par ailleurs, le Gouvernement du Territoire participe à la négociation des accords intéressant la desserte aérienne et maritime de la Nouvelle-Calédonie. De plus, les autorités de la République peuvent habiliter le Gouvernement du Territoire à négocier des accords intéressant le Pacifique Sud et traitant de matières relevant de la compétence du territoire dans les domaines économique, scientifique, technique et culturel à l'exclusion des accords intéressant les relations aériennes et maritimes.

Au-delà de ces exemples de compétences partagées, le statut de 1984 a prévu le transfert au Territoire de certaines compétences actuellement exercées par l'Etat.

C'est ainsi que l'enseignement du second cycle du second degré sera transféré, par décret en Conseil d'Etat, au territoire si celui-ci en fait la demande. Par ailleurs, l'office de développement de l'intérieur et des îles, l'office culturel, scientifique et technique canaque et l'office foncier de la Nouvelle-Calédonie, créés par les ordonnances du 15 octobre 1982, pourront être transférés au territoire, si ce dernier en formule la demande.

En l'occurrence, il convient de souligner que le transfert au territoire ne concerne que les offices et non les matières régies par les ordonnances du 15 octobre 1982. Ainsi, nonobstant un éventuel rattachement de l'office foncier au territoire, l'aménagement foncier, l'établissement rural et la reconnaissance des droits coutumiers sur le sol de la Nouvelle-Calédonie demeurent des compétences exercées par l'Etat.

Enfin, dans certaines matières demeurant dans la sphère des attributions de l'Etat, le territoire se voit néanmoins **conférer des compétences consultatives**. Dans cet esprit, la loi du 6 septembre 1984 a créé un comité consultatif du crédit et un comité consultatif des mines. Par ailleurs, le conseil des ministres du territoire est informé des décisions prises en matière monétaire. En outre, il émet des avis en matière de contrôle de l'immigration et des étrangers, sur les accords de pêche, sur les questions de sécurité civile, sur la création, la suppression ou la modification des subdivisions administratives territoriales, etc.

A cet égard, il convient de relever que contrairement à son homologue de la Polynésie française, le Conseil des ministres de la Nouvelle-Calédonie n'est pas tenu informé des mesures prises par le haut-commissaire pour le maintien de l'ordre.

## 2. LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES DU TERRITOIRES

Pour cerner les compétences relevant du territoire, il est nécessaire d'analyser les attributions exercées respectivement par l'Assemblée territoriale, par le conseil des ministres du territoire et par le Président du Gouvernement du territoire.

### • Les attributions de l'Assemblée territoriale.

Aux termes de l'article 63 du statut de 1984, « toutes les matières qui sont de la compétence du Territoire relèvent de l'Assemblée territoriale, à l'exception de celles qui sont attribuées par la

présente loi au Conseil des ministres du Territoire ou au Président du Gouvernement du Territoire ».

Au-delà de ce titre de compétence générale, l'Assemblée territoriale dispose d'un réel pouvoir budgétaire puisqu'elle vote le budget et approuve les comptes du Territoire.

Par ailleurs, l'Assemblée territoriale peut, dans certaines limites, assortir les infractions aux règlements qu'elle édicte de peines d'emprisonnement et d'amende.

De plus, dans les matières de la compétence du Territoire, l'Assemblée fixe le tarif et les modalités de perception des amendes forfaitaires.

En outre, l'Assemblée territoriale peut réglementer le droit de transaction en toutes matières administrative, fiscale, douanière et économique de sa compétence.

Par ailleurs, l'Assemblée territoriale est consultée sur les projets de loi portant ratification de conventions internationales traitant de matières ressortissant à la compétence territoriale. Elle peut également, dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, adopter des vœux visant soit à étendre des lois ou règlements métropolitains, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables au Territoire.

Enfin, l'Assemblée territoriale détient des pouvoirs d'investigation : elle peut créer des commissions d'enquête ou de contrôle.

#### • Les compétences du Conseil des ministres.

Les compétences du Conseil des ministres du Territoire sont nombreuses et variées.

Tout d'abord, le Conseil des ministres du Territoire fixe les règles applicables aux matières suivantes :

- organisation des services et établissements publics territoriaux ;
- enseignement dans les établissements relevant de la compétence du territoire ;
- enseignement facultatif des langues locales dans tous les établissements d'enseignement ;
- régime des bourses, subventions, secours et allocations d'enseignement alloués sur les fonds du budget du Territoire ;
- réglementation des poids et mesures et répression des fraudes ;
- organisation générale des foires et réglementation du commerce intérieur ;
- tarifs et règles d'assiette et de recouvrement des taxes pour services rendus ;
- restrictions quantitatives à l'importation ;
- agrément des aérodromes privés.

Par ailleurs, le Conseil des ministres du Territoire :

- fixe le programme annuel d'importation et détermine le montant annuel de l'allocation de devises demandé à l'Etat ;
- crée et organise les organismes assurant, dans le territoire, la représentation des intérêts économiques ;
- arrête les programmes d'études et de traitement des données statistiques ;
- arrête les cahiers des charges des concessions de service public territorial ;
- détermine la nature et les tarifs des prestations des services publics territoriaux et des concessions de matières, matériels et matériaux ;
- autorise la conclusion des conventions entre le territoire et ses fermiers, concessionnaires et autres contractants ;
- détermine l'objet et les modalités d'exécution ou d'exploitation des ouvrages publics et des travaux publics territoriaux ;
- fixe l'ordre dans lequel seront exécutés les travaux prévus au budget territorial ;
- arrête le programme des vols nolisés dans le respect des quotas et tarifs fixés par l'Etat.

De plus, le Conseil des ministres du territoire nomme les chefs de services territoriaux, les directeurs d'offices ou d'établissements publics territoriaux, les commissaires du gouvernement du

territoire auprès desdits offices et établissements publics et les représentants du territoire au conseil de surveillance de l'institut d'émission d'outre-mer.

En outre, le Conseil des ministres du territoire peut décider, en cas de circonstances exceptionnelles, de suspendre ou de réduire, à titre provisoire, tous droits d'entrée et de sortie et tous droits indirects frappant les articles à la production, à la circulation ou à la consommation.

• **Les pouvoirs du président du gouvernement.**

Chef de l'exécutif territorial, le Président du Gouvernement, qui dirige et coordonne l'action des ministères, est le chef de l'administration territoriale et l'ordonnateur du budget du Territoire. Dans les matières relevant de la compétence du territoire, il dispose des agents de l'Etat.

Par ailleurs, le Président du Gouvernement du territoire veille à l'exécution des délibérations de l'Assemblée territoriale et de sa commission permanente.

Enfin, le Président du Gouvernement peut recevoir délégation du Conseil des ministres pour des décisions en matière :

- d'administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du territoire (acquisitions, ventes, échanges ou baux et locations) ;
- d'acceptation ou de refus des dons et legs au profit du territoire ;
- d'actions à intenter ou à soutenir au nom du territoire et de transactions sur les litiges ;
- de codification des réglementations territoriales et de mise à jour annuelle des codes.

Tel est l'essentiel des compétences reconnues au Territoire par l'actuel statut de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

## **II. – DOCUMENTS D'INFORMATION**

## 1. LES MÉTHODES DU F.L.N.K.S.

Neavin le 18 avril 1985.

Les clans Mi, Moenteapo, Boerheawo, Neju, Goye, Arawa, Pimbet

à

Monsieur, Madame,

*Objet* : revendication de terres.

Monsieur, Madame,

Nous, soussignés, les clans Mi, Moenteapo, Boerheawo, Neju, Goye, Arawa, Pimbet, originaires des terres sises dans la vallée de Weo, Kwea et Po demandons la restitution totale et immédiate de nos terres claniques, actuellement occupées par les colons dont les noms suivent : Messieurs

Ces terres sont limitrophes à l'ouest avec celles des clans Mi ma Purude et Po ma Uruwe ; à l'est, elles le sont avec les terres tribales soit, sur la rive gauche la propriété de Madame et sur la rive droite, la propriété de Monsieur

I. - Le contenu de notre revendication se base sur deux raisons :

1° Elle se fonde sur les besoins et la survie des membres du clan qui vivent actuellement, en majorité, sur des terres ne leur appartenant pas.

2° Sa motivation est la revendication d'Indépendance Kanake Socialiste.

II. - Nos conditions.

1° Tous les biens (terres, maisons, bétails, etc.) doivent nous être TRANSFERES intégralement et sans condition.

2° Vis-à-vis des colons. C'est l'attitude raciste et anti-kanake des colons qui motivent nos conditions. Aussi, dès la réception de la présente par l'administration qui avertit ses colons, ceux-ci ont *un mois* de délai pour évacuer les lieux. Toutefois, ils en recevront un exemplaire.

Dans l'attente d'une réponse favorable à la présente revendication, condition indispensable à la paix civile, recevez nos salutations distinguées.

Les signataires

Les clans concernés,                      Les autres clans des tribus concernés  
Les membres des Conseils des Anciens



**Le F.L.N.K.S.**

**Houailou**

**Houailou, le 14 mai 1985**

Suite aux événements fascistes du 8 mai 1985 à Nouméa nous, Comité de Lutte et d'action de Houailou avons manifesté le 9 mai 1985 notre mécontentement et par la même occasion nous exigeons Monsieur par mesure de sécurité pour votre personne et votre famille et la Communauté kanake indépendante de Houailou, votre départ de notre Commune car vu votre position politique extrémiste au travers du Front National, nous craignons que des conflits armés qui seront regrettables pourraient surgir dans les jours à venir. Pensant qu'après cette lettre préventive Le Comité de Lutte F.L.N.K.S. de Houailou se dégage de toutes responsabilités.

**Le F.L.N.K.S.**



### ATTESTATION D'ENGAGEMENT

Je soussigné m'engage par la  
présente à désormais habiter Hienghene, territoire que je reconnais exclusivement Kanaky.

A ce titre, je prends dès ce jour en toute liberté, l'engagement d'adhérer au F.L.N.K.S., seul organisme du peuple auquel je m'identifie, et ce, jusqu'à sa libération totale du colonialisme, c'est-à-dire, à sa digne accession à l'indépendance Kanake.

En conséquence, je m'engage à suivre les mots d'ordre du F.L.N.K.S. et à participer activement à toutes manifestations décidées et organisées par lui.

### GARANTIES POUR L'ATTESTANT

Par le présent document, le F.L.N.K.S. s'engage à considérer l'intéressé comme membre intégral du parti et habitant du futur Etat Kanak : Le Kanaky et plus précisément Hienghene.

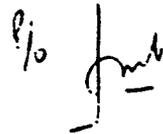
Hienghene, le

1985

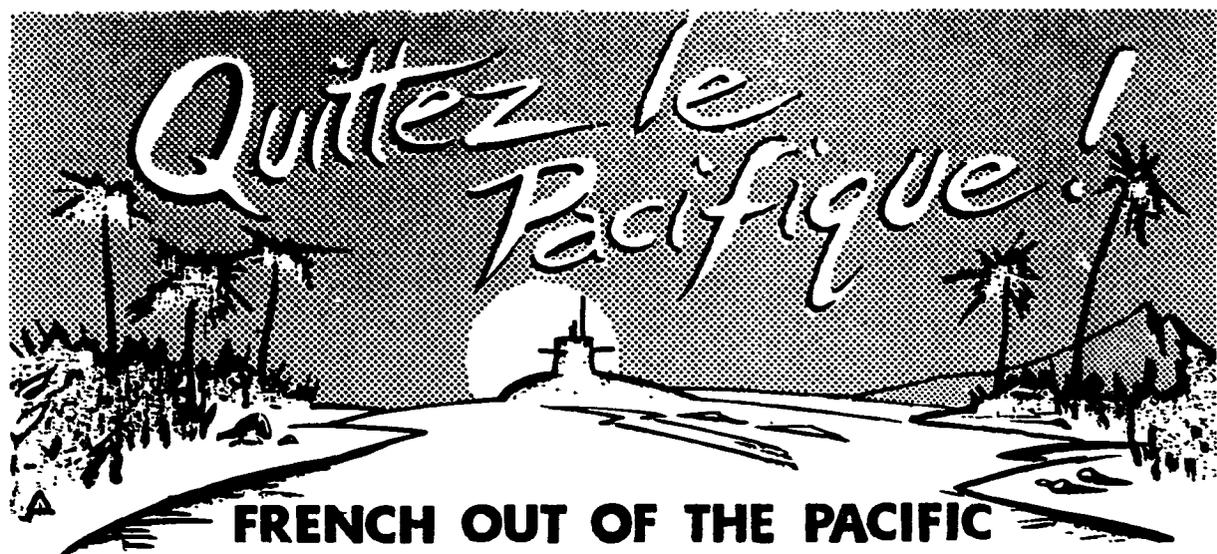
*Signature de l'attestant :*

*Le comité de lutte :*

A retourner au Comité..



## 2. LA PESANTEUR DE L'ENVIRONNEMENT ANGLO-SAXON



**What YOU can do :**

**1.**

Support the personal boycott of all French products. Check the labels of all imported goods, remembering that other countries use French sounding names.

The following are examples of products to boycott:

**Food:** Cheese - Brie, Rochelet, Camembert, Claude Mineral Water - Evian Perrier, Vichy.

**Clothing:** Pierre Cardin, Christian Dior, Yves Saint Laurent, Charles Jourdan.

**Cosmetics:** Lancome, Yves Saint Laurent, Molyneux, Guy Laroche, Lanvin, Chanel, Lenthalic, Christian Dior, Guerlain, Worth, Paco Rabanne, Givenchy, Step.

**Cars/Accessoires:** Renault, Peugeot, Citroen, Michelin.

**Sportings goods:** Rossignol, Le Coq Sportif, Cycles.

**Kitchenware:** Crystal D'arque, Crystal de Sèvres, Seed, Sabatie, Le Creuset, Arcoroc, Veroco, Céramiques, Elchinger, Apilco.

2. Support a nationwide major boycott of all French goods and services in September 1985.

3. "DON'T GO" to the French pacific territories Boycott all French travel companies Sofrana, U.T.A. Club'Med.

3 Support the call for the expulsion of French Ambassador. He has had 20 years to take notice of our opposition to French nuclear presence in the Pacific. Diplomatic channels are obsolete.

5. Support the Greenpeace voyage of the Rainbow Warrior to Moruroo Atoll.

6. Support Corso's Kanaky appeal - money raised will go to help with establishment of an independent newspaper and radio station, Box 9716, Wellington.

This leaflet has been published by C.N.D. Auckland Box 8558, Symonds St. Donations towards the cost of the leaflet are needed.

Auckland Peace Group Addresses: C.N.D. Box 8558, Symonds St., Auckland. Phone:21-508.

Greenpeace, Private Bag, Wellesley St., Auckland. Phone: 31-030.

Trade Union Peace Office, Private Bag 4, Newton. Phone:765-310.

Pacific People Anti-Nuclear Action Committee, Box 61140, Otara.

Corso, 74 Pitt St. Phone:771-367.

Peace Movement Aotearoa, Box 9314, Wellington.

Auckland Peace Forum Office, Box 5510, Wellesley St. Phone: 799-747 has contact, addresses for all other Auckland peace groups.

## SOUTH PACIFIC PEOPLES CALL FOR HELP!

### KANAKY - NEW CALEDONIA

- France plans to establish a massive military base in Kanaky
  - Military forces will be increased from 3.000 to 4.500.
  - up to 25 Jaguar strike jets will be posted to Tontouta airport close to Noumea.
  - both the runway at the airport and the wharf are to be extended.
  - elite squads equipped with helicopters light armoured tanks and machine guns have already been brought into the territory.
  - a nuclear powered hunter killer submarine the Rubis has been sent to Noumea.
- The Kanak people seek independence from France while the French insist on continuing control of security and defense - this is not sovereignty.
- Kanaks do not have equal opportunities to white settlers. They suffer unemployment poor housing and are deprived of their land. Colonialism persists in the South Pacific.
- France has strategic and economic interests in Kanaky:
  - nickel amounting to one third of the world's supply is used for the manufacture of armaments (a major French export industry).
  - sea-based exploration for minerals.
  - Kanaky is strategically placed for monitoring activity in the South Pacific. Kanaky is one of France's 66 military stepping stones for intervention around the globe.
  - France is a self-appointed world power and claims Kanaky for its "aircraft carrier".  
Lt-Colonel Paul Vallin (Armees d'aujourd'hui July August 1984)

Says:

the maintenance of a military presence in New Caledonia carries with it a significant contribution to maintaining the balance of power in the whole of Oceania.

We say:

The People of the Pacific have learnt that they can never hope for a nuclear free future until they have reclaimed their right to economic and political independence.

The establishment of a strategic military base in Noumea threatens the independence activists of Kanaky. Continued nuclear testing threatens the lives and the health of the people of French Polynesia.

France is using the Pacific to maintain and extend a dangerous nuclear policy. France has the power to light the match that could incinerate our world.

The people of the South Pacific want a Nuclear Free and independent Zone. French presence in the Pacific is a major obstacle.



### **Tahiti – French Polynesia**

France has carried out 41 atmospheric and over 70 underground tests in French Polynesia. The testing continues despite the strong opposition of all the South Pacific Forum countries.

France is not a signatory to the Non-Proliferation Treaty or any other arms limitation treaty and is reported to have given nuclear technology information to the potential nuclear weapon states.

– Israel, Pakistan, Iraq and South Africa.

France has tactical and strategic nuclear weapons which it is prepared to use as a final warning to an aggressor. France has never ruled out the possibility of using nuclear weapons first.

France is developing its nuclear arsenal – within ten years they will have a “force de frappe” sufficient to kill 60 million people.

France has experimented with neutron bomb and is developing multi-warheaded missiles – in the game of nuclear brinkmanship they cannot be ignored.

Tahiti is dominated by gendarmes and military forces. There are 5,000 troops stationed in French Polynesia which has a population of 160,000.

The extent to which Tahitians have been contaminated by radioactivity has yet to be established as no adequate statistics have been made available. Rumours abound of army planes flying French Polynesians to Paris for cancer treatment.

Tahiti's once strong independence movement faces enormous difficulties – for over twenty years. Tahitian leaders have expressed their fears about the effects of the testing programme on the health of their people and they called on their neighbours for help.