

N° 112

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie,

Par M. Etienne DAILLY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Häffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 964, 1033 et T A 199

Sénat : 68 (1989-1990)

Amnistie.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE : L'AMNISTIE DES AUTEURS PRINCIPAUX D'ASSASSINAT	7
I. LA LOI ADOPTÉE PAR RÉFÉRENDUM A EXCLU SANS AMBIGUITÉ LES PRINCIPAUX AUTEURS DE CRIMES D'ASSASSINAT DU CHAMP DE L'AMNISTIE	8
A. DES ACCORDS DE MATIGNON AU PROJET DE LOI SOUMIS A RÉFÉRENDUM : L'EXTENSION PROGRESSIVE DU CHAMP DE L'AMNISTIE	8
B. LE DÉBAT AUTOUR DE L'AMNISTIE INTÉGRALE ET DE LA LIBÉRATION IMMÉDIATE DE TOUS LES DÉTENUS	12
C. LA LOI ADOPTÉE PAR RÉFÉRENDUM, UN TEXTE SANS AMBIGUITÉ AUQUEL LE PEUPLE FRANÇAIS A APPORTÉ SA GARANTIE	14
II. LES PARTIES INVOQUENT AUJOURD'HUI LA NÉCESSITÉ D'UNE AMNISTIE INTÉGRALE SUR LAQUELLE ELLES PRÉTENDENT S'ÊTRE ENTENDUES DÈS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE MATIGNON	15
A. LES AMBIGUITÉS ORIGINELES DU DISCOURS GOUVERNEMENTAL	15
B. LE PROJET DE LOI D'AMNISTIE DU PRINTEMPS 1989	16
C. L'INVOCATION TARDIVE D'UN "ENGAGEMENT MORAL" DES PARTIES	17
III. LE GOUVERNEMENT SE DÉFAUSSE SUR LE PARLEMENT	19
A. LA VÉRITÉ A ÉTÉ CACHÉE AU PEUPLE	19
B. TOUTE EXTENSION DE L'AMNISTIE AUX AUTEURS PRINCIPAUX DES CRIMES D'ASSASSINAT INTERDIRAIT À JAMAIS QUE LA VÉRITÉ PUISSE ÊTRE ÉTABLIE SUR CES CRIMES	23

	<u>Pages</u>
C. SEULE LA GRÂCE PRÉSIDENTIELLE PEUT, SI LA RAISON D'ÉTAT L'EXIGE VRAIMENT, APPORTER, MAIS EN CONNAISSANCE DE CAUSE, LE PARDON ANNONCÉ	24
DEUXIÈME PARTIE : LES AVIS DES INSTANCES TERRITORIALES	25
I. LES TEXTES	25
II. LA CONSULTATION AU RABAIS DES INSTANCES TERRITORIALES. LEUR SILENCE.	26
TROISIÈME PARTIE : LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27
I. LE PRINCIPE D'UNE AMNISTIE INTÉGRALE	27
II. LA RÉOUVERTURE DE LA PÉRIODE DE DÉPÔT DE DEMANDES D'INDEMNISATION	27
QUATRIÈME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	29
I. LE REJET DE LA PROCÉDURE SUIVIE PAR LE GOUVERNEMENT	29
II. L'ACCORD SUR LA RÉOUVERTURE DE LA PÉRIODE DE DÉPÔT DES DEMANDES D'INDEMNISATION	30
EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>. Article premier : Amnistie intégrale</i>	<i>31</i>
<i>. Article 2 : Réouverture du délai de dépôt des demandes d'indemnisation</i>	<i>35</i>
TABLEAU COMPARATIF	41
ANNEXES	45

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que le Sénat est appelé à examiner, après son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, tend, aux termes mêmes de son intitulé, à porter "amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements survenus en Nouvelle-Calédonie".

Sous ce titre, le Gouvernement demande, en fait, au Parlement d'intégrer dans la très large amnistie instituée par l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 adoptée par référendum le 6 novembre précédent, les seules personnes qui avaient été exclues de son champ d'application, à savoir celles qui, "par leur action directe et personnelle", avaient été "les auteurs principaux" de crimes d'assassinat commis avant le 20 août 1988 à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du Territoire.

Ainsi le projet de loi conduit à l'amnistie de l'intégralité des infractions commises avant le 20 août 1988, date de la signature des accords dits de la rue Oudinot, pour peu que ces infractions aient un lien avec ces événements.

Invoquant tout à la fois et l'entente que, dès les accords de Matignon, les parties auraient conclue en faveur d'une amnistie intégrale, et le "rétablissement durable et complet de l'ordre public" sur le Territoire, et "la nécessité de tourner définitivement la page d'un passé d'affrontements sanglants", les auteurs du projet de loi présentent cette mesure comme une nouvelle étape indispensable à la guérison de "blessures à peine refermées".

Votre Commission des Lois a longuement réfléchi à la portée de cette mesure, à la manière dont elle serait ressentie tant par la justice que par les forces de l'ordre, au redoutable précédent qu'elle risquait de créer, à ses conséquences sur le caractère solennel de l'institution du référendum, au fait qu'elle priverait à jamais les familles des victimes de la vérité à laquelle le Gouvernement leur a pourtant laissé croire qu'elles avaient droit, et enfin au caractère difficilement acceptable d'une demande dont l'objet est finalement d'obtenir de la Représentation Nationale qu'elle aille à l'encontre de la volonté clairement exprimée par la Nation moins d'un an avant la date de dépôt du projet de loi.

Avant d'arrêter les propositions qu'elle vous soumet et afin d'appréhender plus exactement les tenants et les aboutissants de cette nouvelle mesure d'amnistie, votre Commission des Lois s'est attachée à examiner le plus objectivement possible tous les éléments d'information dont elle a pu disposer.

Soucieuse d'éclairer le Sénat dans sa décision, votre Commission des Lois va, dans le présent rapport, retracer avec rigueur les étapes successives du débat relatif à cette nouvelle extension de l'amnistie, tel qu'il a été progressivement porté à la connaissance des Français aussi bien avant qu'ils s'expriment, -d'ailleurs sans ambiguïté à cet égard-, le 6 novembre 1988, que depuis cette date.

C'est, à l'évidence, pour votre Commission des Lois la meilleure manière de justifier ses conclusions.

*

* *

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE

L'AMNISTIE DES AUTEURS PRINCIPAUX D'ASSASSINAT

Le projet de loi présenté par le Gouvernement a pour objet l'amnistie des auteurs principaux de crimes d'assassinat, c'est-à-dire des seules personnes qui avaient été exclues du bénéfice d'une telle mesure par le second alinéa de l'article 80 de la loi adoptée par référendum le 6 novembre 1988.

Avant de formuler son appréciation sur la réponse qu'il convient d'apporter à la demande ainsi adressée au Parlement, votre commission des Lois s'est attachée à récapituler les faits en relation avec cette nouvelle mesure d'amnistie qui conduirait à l'effacement intégral de toutes les infractions de quelque nature qu'elles soient, commises avant le 20 août 1988, date de la conclusion des accords de la rue Oudinot.

Il lui est ainsi apparu que trois observations pouvaient en être dégagées :

- au terme d'un long débat, caractérisé par l'extension progressive du champ de l'amnistie et de demandes répétées en faveur du principe, finalement retenu, de la libération immédiate de tous les détenus, la loi adoptée par référendum avait excisé, sans ambiguïté, les auteurs principaux de crimes d'assassinat du champ de l'amnistie ;
- en dépit de la loi ainsi approuvée par le peuple, les parties aux accords de Matignon et de la rue Oudinot invoquent aujourd'hui la nécessité d'une amnistie

totale sur laquelle elles se seraient entendues dès la signature de ces accords ;

- reprenant à son compte l'exigence ainsi formulée, le Gouvernement s'adresse au Parlement pour qu'il démente le peuple, moins d'un an après que celui-ci se soit clairement exprimé sur ce sujet, et lui demande, par voie de conséquence, d'interdire que puisse jamais être connue la vérité sur les faits les plus graves qui se sont déroulés dans le territoire de Nouvelle-Calédonie.

I. LA LOI ADOPTÉE PAR RÉFÉRENDUM A EXCLU SANS AMBIGUITÉ LES PRINCIPAUX AUTEURS DE CRIMES D'ASSASSINAT DU CHAMP DE L'AMNISTIE

A. DES ACCORDS DE MATIGNON AU PROJET DE LOI SOUMIS À RÉFÉRENDUM : L'EXTENSION PROGRESSIVE DU CHAMP DE L'AMNISTIE

1. Conclue le 26 juin 1988, les accords dits de Matignon (voir annexe I) excluaient explicitement du champ de l'amnistie les auteurs de crimes de sang.

L'annexe 2 de ces accords signés par le Premier ministre, M. Michel Rocard et MM. Jacques Lafleur, Maurice Nenou, Dick Ukeiwé, Jean Lèques, Henri Wetta, Pierre Frogier, Pierre Brétégnier, Robert Naxué Paouta, Jean-Marie Tjibaou, Yeiwéné Yeiwéné, Mme Caroline Machoro, MM. Edmond Nékiriaï et Nidoish Naisseline, précise, en effet, dans un paragraphe B relatif aux "garanties" :

"La loi référendaire comprendra également l'indemnisation par l'Etat des exactions et, le retour au calme le permettant, des dispositions d'amnistie pour les infractions commises à l'occasion des troubles récents, à l'exception des crimes de sang".

Or, aux termes de la déclaration commune qui figure en tête des accords, "les deux délégations se sont... engagées à présenter et à requérir l'accord de leurs instances respectives sur les propositions du

Premier ministre concernant l'évolution future de la Nouvelle Calédonie contenues dans le texte n° 2."

Autrement dit, ce texte n° 2 restait soumis à la ratification des instances du R.P.C.R. et du F.L.N.K.S., tâche à laquelle se sont effectivement employés MM. Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou au cours de l'été 1988, le premier obtenant l'accord de son parti dès le 20 juillet tandis que le second devait consacrer l'essentiel de l'été à convaincre les différentes composantes du Front.

2. A nouveau réunies à Paris, à compter du 17 août 1988, les deux délégations ont négocié puis signé le 20 août les accords dits de la rue Oudinot (voir annexe II) qui comportaient en annexe les grandes lignes du projet de loi qui devait être soumis au référendum.

La première version de ce projet de loi, qui leur a été proposée le 17 août, disposait dans son article 102 :

"Sont amnistiées toutes les infractions commises avant le 14 juillet 1988 à l'occasion d'événements d'ordre politique ou social en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie, à condition que ces infractions n'aient pas entraîné la mort ou des infirmités permanentes au sens de l'article 310 du code pénal".

L'article 310 du code pénal, rappelons-le, vise les coups, violences ou voies de fait "ayant entraîné une mutilation, une amputation ou une privation de l'usage d'un membre, la cécité, la perte d'un oeil ou d'autres infirmités permanentes".

Le dispositif ainsi proposé s'inspirait très directement de celui qui figurait dans la loi n° 85-1467 du 31 décembre 1985 portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances qui, en outre, excluait du champ de l'amnistie les infractions "constituées sur la personne d'agents de la force publique, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, par des coups et blessures volontaires ou des tentatives d'homicide volontaire".

3. A l'issue des discussions de Paris, une dernière version du projet de loi à soumettre au référendum reçut l'approbation des parties. Son article 80 disposait :

"Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements d'ordre politique, social

ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire.

"Toutefois, le bénéfice de l'amnistie ne s'étend pas à ceux qui, par leur action directe et personnelle, ont commis le crime d'assassinat prévu par l'article 296 du code pénal".

L'article 296 du code pénal, rappelons-le, définit le crime d'assassinat comme "tout meurtre commis avec préméditation ou guet-apens", la portée de ces deux notions étant respectivement précisée par les articles 297 et 298 du code pénal.

Cette référence à l'article 296 écartait donc le meurtre simple et conduisait, par conséquent, à une nouvelle et singulière extension du champ de l'amnistie qui englobait également certains crimes de sang.

4. Consulté le 15 septembre, le comité consultatif du territoire a émis un avis favorable sur le projet de loi, sans formuler aucune observation sur cet article 80.

5. Consulté à son tour le 17 septembre, le congrès du territoire a également émis un avis favorable à l'ensemble du projet de loi, sans formuler, lui non plus, aucune observation sur l'amnistie.

6. Le Conseil d'Etat ayant rendu son avis le 29 septembre, le Conseil des ministres du 5 octobre 1988 a adopté une troisième et dernière version du projet de loi, conforme à cet avis.

C'est ainsi que les deux premiers alinéas de l'article 80 du projet de loi devenu la loi du 9 novembre 1988 à la suite de son adoption par référendum le 6 novembre, disposent :

"Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements d'ordre politique, social et économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire.

"Toutefois, le bénéfice de l'amnistie ne s'étend pas à ceux qui, par leur action directe et personnelle, ont été les auteurs

principaux du crime d'assassinat prévu par l'article 296 du code pénal".

Cette rédaction vise à faire entrer dans le champ de l'amnistie tant le complice que le responsable du fait matériellement commis par autrui.

Certes, l'article 59 du code pénal dispose que "*les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs mêmes de ce crime ou de ce délit*". Toutefois, la doctrine et, à certains égards, la jurisprudence admettent que l'assimilation du complice au coauteur pour les peines encourues n'exclut pas l'application du principe de l'individualisation de la peine, et surtout opèrent une distinction entre le fait principal accompli par un ou plusieurs auteurs principaux et le fait principal dont une ou plusieurs personnes sont complices au sens que l'article 60 du code pénal confère à cette qualification.

La rédaction proposée par le Conseil d'Etat, si elle n'élargit pas le champ de l'amnistie acceptée le 20 août 1988 par les parties signataires de l'accord dit de la rue Oudinot, vise à traduire plus spécifiquement l'intention de ces parties en étendant l'amnistie aux complices d'assassinat.

Quant à la responsabilité pénale du fait matériellement commis par autrui, -c'est-à-dire celle qui s'attache aux auteurs indirects du crime ou à ses auteurs intellectuels-, elle se trouvait déjà amnistiée dans les deux dernières versions du projet de loi.

7. Dans la lettre publiée au Journal Officiel du 6 octobre 1988 (voir annexe III), qu'à l'issue du Conseil des ministres, il a adressée le 5 octobre 1988 au Président de la République, le Premier ministre précisait :

"Bâtir ensemble l'avenir suppose, enfin, que soit éclairci préalablement le passé.

"C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit l'indemnisation des dommages causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'une large amnistie, dont restent toutefois exclus les crimes d'assassinat".

6. C'est à la suite de cette lettre qu'était publié le décret du 5 octobre par lequel le Président de la République décidait de soumettre au référendum le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de Nouvelle-Calédonie en 1998, qui fut approuvé le 6 novembre 1988 par 9 896 498 de "oui" contre 2 474 548 de "non" pour 14 028 705 votants sur 38 025 823 inscrits et 12 371 046 de suffrages exprimés.

B. LE DÉBAT AUTOUR DE L'AMNISTIE INTÉGRALE ET DE LA LIBÉRATION IMMÉDIATE DE TOUS LES DÉTENUS

1. Avant d'être finalement rejetée, la question d'une amnistie intégrale avait fait l'objet de débats incessants tout au long de l'été 1988, depuis la conclusion de l'accord de Matignon, le 26 juin, jusqu'à la conclusion de celui de la rue Oudinot, le 20 août.

A plusieurs reprises au cours des négociations, Jean-Marie Tjibaou avait réclamé l'amnistie totale. C'est ainsi qu'il avait fait une déclaration publiée par le quotidien *Les Nouvelles calédoniennes* dans son numéro du 1er juillet 1988 et dans laquelle il indiquait :

"Nous avons également demandé que tous les gens incarcérés dans le cadre des actions politiques engagées depuis le début de 1984 jusqu'en 1988, bénéficient d'une amnistie générale parce que ce sont d'abord des militants politiques".

Il avait également déclaré dans *Le Monde* du 23 juillet 1988 :

"Les militants demandent l'amnistie générale dans le cadre du règlement politique du problème..."

"Nous pensons que le problème est politique : les gens qui sont en prison ne sont pas plus coupables que ceux qui viennent se réunir dans notre congrès. A la limite, il faudrait arrêter tous les militants, tous les responsables et tous les kanaks, sauf les 18 % qui ne votent pas..."

De son côté, le 6 août 1988, le collectif des avocats du F.L.N.K.S. composé de Mme Gustave Téhio, Jean-Jacques de Félice, Alain Ottan, François Roux et Michel Tubiana avait lancé un appel en faveur de l'amnistie générale, y compris des crimes de sang,

qui avait été publié par le journal *Le Monde*, dans son numéro du 8 août 1988.

En dépit de la très forte pression exercée tout au long de l'été 1988 par certains éléments du F.L.N.K.S. en faveur de l'amnistie intégrale, le Gouvernement faisait savoir qu'il n'était pas question de revenir sur l'accord conclu à Matignon, accord qui comprenait, on l'a rappelé plus haut, le principe d'une amnistie excluant de son champ les crimes de sang.

Les négociations qui se sont déroulées pendant cette période, et plus particulièrement à Paris, rue Oudinot, du 17 au 20 août, ont, pour l'essentiel, porté sur les mesures économiques et sociales d'accompagnement du statut à soumettre au référendum, la définition du corps électoral admis à participer au scrutin d'autodétermination de 1998, le champ de l'amnistie prévue par les accords de Matignon, la libération de tous les détenus et l'interdiction de tout placement en détention provisoire.

Au terme de ces négociations, la question de l'amnistie était tranchée en faveur d'un élargissement dans le temps de la mesure dont l'effet avait initialement été limité à la seule période 1984-1988, et de l'extension de son champ à tous les auteurs d'infractions, mais toujours sous la réserve de ceux qui, par leur action directe et personnelle, avaient commis un assassinat.

2. La concession ainsi admise par le F.L.N.K.S. avait en quelque sorte pour contrepartie la libération immédiate de tous les détenus y compris de ceux qui étaient exclus de l'amnistie.

Cette libération immédiate dont le principe était inscrit dans l'article 81 de la loi adoptée par référendum, était en effet l'objectif majeur des indépendantistes. Elle a été effectuée dès la publication, au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, de la loi adoptée par référendum et elle a concerné une centaine de personnes dont vingt six étaient détenues en métropole à la suite de l'affaire d'Ouvéa.

C'était là une procédure inédite dans notre histoire pénale, qui constituait une méconnaissance des dispositions du code de procédure pénale relatives à la détention provisoire et, - à quoi bon le nier -, une ingérence manifeste du pouvoir législatif dans le domaine judiciaire.

Cette libération immédiate présentait en outre l'inconvénient de rendre plus difficile le déroulement des procédures

d'enquête et d'instruction, d'autant que toute nouvelle incarcération, pour les mêmes faits, était exclue de plein droit, tant que l'accusé n'avait pas été condamné.

En effet, l'article 81 exclut de plein droit que puisse être appliquée aucune mesure de détention provisoire aux personnes libérées en application de l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 ou inculpées du chef d'assassinat après l'entrée en vigueur de la loi, pour des faits commis, avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie.

Les articles 137 et 144 à 148-8 du code de procédure pénale ne sont donc pas applicables à ces personnes et si elles peuvent être, pour ces faits, placées sous contrôle judiciaire, elles ne peuvent, en revanche, faire l'objet d'aucune mesure de mise en détention provisoire.

Certes, le juge d'instruction a toujours la possibilité de décerner soit un mandat de comparution par lequel il met l'inculpé en demeure de se présenter devant lui à la date et à l'heure qu'il indique, soit un mandat d'amener par lequel il donne ordre à la force publique de conduire immédiatement l'inculpé devant lui.

Par ailleurs, l'article 215 du code de procédure pénale dispose que l'arrêt de mise en accusation décerne une prise de corps contre l'accusé, et que si celui-ci se trouve en liberté, il doit se constituer prisonnier au plus tard la veille de l'audience de la cour d'assises, faute de quoi l'ordonnance de prise de corps est exécutée.

C. LA LOI ADOPTÉE PAR RÉFÉRENDUM : UN TEXTE SANS AMBIGUÏTÉ AUQUEL LE PEUPLE FRANÇAIS A APPORTÉ SA GARANTIE

Le 6 octobre 1988, le corps électoral allait donc avoir à se prononcer en faveur d'un texte qui disposait sans ambiguïté que :

"Le bénéfice de l'amnistie ne s'étend pas à ceux qui, par leur action directe et personnelle, ont été les auteurs principaux du crime d'assassinat prévu par l'article 296 du code pénal".

Les accords dits de la rue Oudinot, signés, au nom du F.N.L.K.S., par MM. Jean-Marie Tjibaou, Edmond Nekiriai, Rolland Braweao, Kotra Uregei, Paul Neaoutyine, Louis Mapou, Charles Pidjot, Raphaël Pidjot, au nom du R.P.C.R., par MM. Dick Ukeiwé,

Maurice Nenou, Albert Euvé, Jean Lèques, Pierre Frogier, Pierre Naresca, Henri Wetta, Simon Loueckhote, Charles Lavoix, Jean-Claude Briault, Pierre Brétégnier et, pour le Gouvernement, par M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, avaient en effet précisé que :

"Les deux délégations sont tombées d'accord pour estimer que le projet par M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer est conforme à la dynamique des accords de Matignon, et pour considérer que la procédure de consultation du peuple français par voie de référendum, prévue par ces accords peut être engagée".

Etant ainsi tombées d'accord sur le contenu du projet de statut, les parties avaient donc souhaité que celui-ci reçoive la "garantie" du peuple français afin que ce statut, contrairement aux nombreux statuts qui se sont succédés depuis 1976, ne puisse plus être remis en cause avant l'échéance qu'il prévoit lui-même.

Consulté le 6 novembre 1988, le peuple a donc souscrit, sans ambiguïté, et par près de 80 % des suffrages exprimés, au principe d'une amnistie très large qui n'excluait que les seuls auteurs de crimes d'assassinat.

Dès lors, la remise en cause, dès le 5 octobre 1989, donc moins d'un an plus tard, d'une disposition fondamentale du texte ainsi adoptée doit être examinée avec la plus grande vigilance.

II. LES PARTIES INVOQUENT AUJOURD'HUI LA NÉCESSITÉ D'UNE AMNISTIE INTÉGRALE SUR LAQUELLE ELLES PRÉTENDENT S'ÊTRE ENTENDUES DÈS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE MATIGNON.

A. LES AMBIGUITÉS ORIGINELLES DU DISCOURS GOUVERNEMENTAL

Dès le 26 août 1988, donc six jours après les accords de la rue Oudinot et plus de deux mois avant le référendum, le Premier ministre, lors d'un voyage dans le Territoire, déclarait qu'il formait

"ardemment le voeu que, d'ici un an, la remise de tous au travail, le calme et la tranquillité publics durablement assurés, la réconciliation des communautés (me) permettent d'envisager d'effacer complètement le passé".

Déjà, quelques jours auparavant, le 23 août, le ministre des départements et territoires d'outre-mer avait précisé :

"Le pardon ne peut être que la conséquence de la réconciliation. Les deux délégations ont accepté une amnistie qui n'exclut que les crimes les plus graves. Laissons la réconciliation s'accomplir avant d'envisager d'autres solutions".

Ces propos, rappelés devant l'Assemblée nationale par M. Le Pensec (voir annexe IV), doivent être ressitués dans leur contexte :

- ils ont été tenus en Nouvelle-Calédonie, en réponse à des demandes d'amnistie intégrale ;
- ils ont été tenus quelques jours après les accords de la rue Oudinot, c'est-à-dire à un moment où la discussion sur l'étendue de l'amnistie avait été définitivement tranchée ;
- enfin, il n'y est pas question "d'amnistie totale" mais de "pardon", sans que l'on puisse d'ailleurs très bien savoir ce que pourrait recouvrir ce vocable.

Réinterprétés à la lumière des propositions actuelles du Gouvernement, ces propos peuvent évidemment prendre une toute autre résonance : c'est d'ailleurs ainsi qu'en général on réécrit l'Histoire.

B. LE PROJET DE LOI D'AMNISTIE DU PRINTEMPS 1989

1. Jusqu'au 22 mai 1989, -donc encore après les assassinats, le 4 mai, de Jean-Marie Tjibaou et de Yéiwéné Yéiwéné-, le Gouvernement a envisagé d'inclure l'extension du champ de l'amnistie calédonienne dans le projet de loi relatif à l'amnistie guadeloupéenne.

C'est ainsi que, d'après une dépêche de l'A.F.P., une réunion de cabinet regroupant des représentants du Premier ministre, des ministères des départements et territoires d'outre-mer,

de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense, a examiné, le 16 mai, le principe d'une telle extension.

Le Gouvernement renonçait finalement à l'inclusion de la Nouvelle-Calédonie dans le projet de loi en raison des objections juridiques soulevées par le Conseil d'Etat qui aurait notamment indiqué, dans un avis du 22 mai, que le congrès du Territoire ne pouvant être consulté dans les conditions prévues par la Constitution, il convenait d'attendre l'installation de la nouvelle assemblée territoriale qui devait être désignée à l'issue des élections provinciales du 11 juin 1989.

2. Le 22 mai 1989, le ministère des départements et territoires d'outre-mer démentait en quelque sorte tout projet d'amnistie en faisant savoir, toujours selon une dépêche de l'A.F.P., qu'il n'était *"pas question que l'amnistie soit élargie aux auteurs directs de crimes de sang commis en Nouvelle-Calédonie"*.

C. L'INVOCATION TARDIVE D'UN "ENGAGEMENT MORAL" DES PARTIES

1. Sans être plus précis sur la forme que prendrait le "grand pardon" qu'il avait déjà évoqué à plusieurs reprises, le Premier ministre, M. Michel Rocard, déclarait, le 11 juin 1989, sur R.F.O. qu'il y avait *"un engagement moral des trois parties prenantes aux accords de Matignon à mettre fin aux méfiances et aux rancœurs par un pardon généralisé après un an d'administration directe"*, avant d'ajouter qu' *"il faudra porter jugement à l'occasion du 14 juillet"*.

Le discours gouvernemental s'enrichissait ainsi d'un nouvel élément : le "pardon généralisé", dont il se gardait bien de préciser la forme. Mais ce "pardon généralisé" n'était plus seulement présenté comme une nouvelle étape dans le rétablissement de la paix et de la confiance en Nouvelle-Calédonie. Il était présenté comme la conséquence d'un "engagement moral" des trois parties prenantes aux accords de Matignon, soit le F.L.N.K.S., le R.P.C.R. et le Gouvernement.

2. Pendant l'été 1989, la solution de l'amnistie semblait revenir à l'ordre du jour puisqu'interrogé sur une telle éventualité, M. Le Pensec, en visite dans le territoire, affirmait,

le 28 juillet, que "le Premier ministre ne se prononcera qu'après avoir constaté la situation qui prévaut sur le terrain et avoir entendu les deux signataires des accords de Matignon" (A.F.P.).

En visite à son tour dans le territoire le 21 août, le Premier ministre annonçait qu'il s'entretiendrait avec le Président de la République avant de prendre une décision à propos d'une éventuelle amnistie des crimes de sang (A.F.P.).

3. Au début du mois d'octobre, les choses prenaient brutalement tournure.

Le 2 octobre 1989, M. François Burck, président de l'Union Calédonienne, déclarait à l'issue de la réunion à Paris du comité du suivi des accords :

"Le Gouvernement s'est déjà engagé sur l'octroi d'une amnistie générale. Nous ne reviendrons pas dessus. Le R.P.C.R. était d'accord. Pour nous, l'amnistie des crimes de sang se rapporte aux faits qui ont eu pour origine des considérations politiques et non pas à des délits de droit commun".

Sept jours plus tard, soit le 20 octobre, M. Jacques Lafleur, président du R.P.C.R., déclarait au *Figaro* que :

"Le problème de l'amnistie ne se pose pas. Il a été discuté voici plus d'un an et accepté, même si c'est douloureux pour certains".

Dès lors, la situation ne devenait que trop claire :

a) il s'agissait d'élargir le champ de l'amnistie prévue par l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 adoptée par référendum le 6 novembre 1988 et d'y inclure les seuls exclus, c'est-à-dire les principaux auteurs de crimes d'assassinat ;

b) cette extension était présentée comme la suite logique d'un processus de pacification et son bien-fondé ne pouvait être remis en cause car le principe en avait été arrêté dès la signature des accords de Matignon dont il faisait partie intégrante.

L'exposé des motifs du projet de loi reprend d'ailleurs ces éléments en faisant valoir les trois considérations suivantes :

a) *"l'amnistie était... au coeur des accords dits de Matignon et de la rue Oudinot"* ;

b) la loi adoptée par référendum n'a pas procédé à l'amnistie générale parce qu' *"il était nécessaire de constater le rétablissement durable et complet de l'ordre public"* ;

c) il faut qu' *"aujourd'hui soient définitivement tournées les pages du passé"* et l'amnistie générale est *"une des conditions pour que le rétablissement durable de la paix civile ne conduise plus à risquer à nouveau la vie de quiconque en Nouvelle-Calédonie"*.

III. LE GOUVERNEMENT SE DÉFAUSSE SUR LE PARLEMENT

A. LA VÉRITÉ A ÉTÉ CACHÉE AU PEUPLE

1. En approuvant le statut de la Nouvelle-Calédonie, les Français ont approuvé l'article 80 qui prévoit une très large amnistie dont restaient toutefois expressément exclus les auteurs principaux de crimes d'assassinat.

Cette exception à l'amnistie a très certainement été l'un des éléments déterminants de leur décision d'autant que tant le Garde des Sceaux que le Premier ministre avaient tenu à exposer à plusieurs reprises que les inculpés qui n'entraient pas dans le champ de l'amnistie seraient jugés.

Les Français ont certes aussi approuvé les dispositions de l'article 81 mais quels sont ceux qui ont pu comprendre que sa rédaction, d'ailleurs reprise de l'avis du Conseil d'Etat, emportait non seulement la libération immédiate de tous les détenus, y compris les auteurs

principaux de crimes d'assassinat mais encore l'impossibilité pour l'avenir de placer ces derniers en détention provisoire. (1)

Quoi qu'il en soit, neuf procédures sont à ce jour en cours, parce qu'elles sont exclues du champ de l'amnistie de l'article 80 en raison des qualifications d'assassinat retenues.

Elles sont les suivantes :

• la mort en septembre 1981 du dirigeant indépendantiste Pierre Declerq, pour laquelle il y a trois inculpés caldoches, qui n'ont pas eu à être libérés en application de la loi du 9 novembre 1988 puisqu'à cette date ils n'étaient pas en détention ;

• la mort, en janvier 1985 à La Foa, du jeune caldoche Yves Tual, neveu de l'ancien maire de Thio pour laquelle un inculpé a été renvoyé devant la cour d'assises et le renvoi confirmé par le Cour de cassation ; cet inculpé n'étant pas en détention à la date de publication de la loi du 9 novembre 1988, il n'a pas eu à être remis en liberté ;

• la mort, en janvier 1985, d'Eloi Machoro tué par des gendarmes du G.I.G.N. près de La Foa, pour laquelle il n'y a pas d'inculpé ;

• la mort de James Tournier-Fels tué le 15 novembre 1986 à l'issue d'un meeting R.P.C.R. à Thio, pour laquelle il y a un inculpé qui, n'étant pas en détention lors de la publication de la loi du 9 novembre 1988 n'a pas eu à être remis en liberté ;

• la mort, le 30 septembre 1987, des deux gendarmes mobiles Berne et Robert à Koné, pour laquelle deux inculpés étaient en détention lors de la publication de la loi du 9 novembre 1983 et ont été remis en liberté à cette date ;

• la mort le 29 avril 1988, de José Lapetite, acquitté après la fusillade de Hienghène, pour laquelle un inculpé était en détention lors de la publication de la loi du 9 novembre 1988 et a été remis en liberté à cette date ;

(1) Art. 81. - Les dispositions du code de procédure pénale relatives au placement et au maintien en détention provisoire ne sont pas applicables dans le cas de poursuites concernant les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire.

- la mort de quatre gendarmes à Fayaoué, le 22 avril 1988, pour laquelle il y a trente-deux inculpés dont vingt-six étaient encore en détention lors de la publication de la loi du 9 novembre 1988 et ont été remis en liberté à cette date;
- la mort, en mai 1988, à la suite de l'assaut de la grotte de Gossanah de trois des ravisseurs des gendarmes survivants de la brigade de Fayaoué, -Dianou, Waima et Lavelloi-, au cours duquel deux militaires et dix-neuf indépendantistes ont par ailleurs trouvé la mort ; il n'y a pas d'inculpé ;
- la mort du caldoche Albert Sangarné, en juin 1988, pour laquelle il n'y a pas d'inculpé.

En l'état actuel des procédures, on compte donc quarante inculpés à la suite de quinze assassinats, les membres des forces de l'ordre ayant été victimes de six d'entre eux.

2. Le projet de loi qui nous est soumis par le Gouvernement comportait initialement un article unique qui, derrière une formulation à l'évidence à dessein peu explicite, poursuivait deux objectifs :

- Au moyen d'une simple référence aux personnes concernées par le second alinéa de l'article 80 de la loi adoptée par référendum, présenter l'amnistie totale comme l'élargissement logique du dispositif prévu audit article 80.
- Eviter, ce faisant, toute modification directe de la loi adoptée par référendum ;

En dépit du souci dont elle fait montre de ne pas avoir à déclarer modifier directement la loi adoptée par référendum cette présentation n'en revenait pas moins à abroger implicitement le deuxième alinéa de l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988, ce qu'a d'ailleurs très justement exposé à la tribune M. Jean Pierre Michel, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale (J.O. - Débats Assemblée nationale - 2ème séance - 28 novembre 1989, p. 5649).

Même implicite, cette abrogation mettrait indiscutablement les représentants du peuple en contradiction avec ce même peuple qu'ils représentent.

Telle est pourtant la demande que le Gouvernement nous adresse aujourd'hui et telle est bien l'attitude que nous ne pouvons pas nous résoudre à adopter.

3. Que les choses soient enfin claires !

De deux choses l'une :

- ou bien le principe d'une amnistie intégrale avait été effectivement convenu dès la signature des accords de Matignon, auquel cas il a été malhonnête de ne pas le faire figurer dans le projet de loi qui allait être soumis au référendum ;**
- ou bien cette amnistie intégrale est une exigence nouvelle, auquel cas elle n'est pas non plus acceptable car elle remet en cause l'accord librement consenti par les parties et sa ratification par la Nation.**

Or si l'on admet que le principe d'une amnistie intégrale avait effectivement été convenu lors des accords de Matignon, alors la vérité a été cachée aux Français qui n'ont jamais été informés de pareilles perspectives.

Mais dès lors que les dirigeants du R.P.C.R. et du F.L.N.K.S. affirment aujourd'hui que ce principe était bien inscrit dans les accords qu'ils ont conclus, pourquoi ne pas les croire ? Mais les croire c'est aussi admettre que "le notaire" qui a enregistré ces accords, –en l'espèce le Gouvernement–, s'est associé, sinon même a couvert ce qu'il faut bien appeler un mensonge par omission.

Et dans la mesure où la raison d'Etat aurait justifié que pareil point d'accord ait dû être scellé aux électeurs et que seules les évolutions récentes permettraient d'en faire état, n'aurait-il pas fallu, pour revenir sur ce que le peuple avait décidé, que le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, soumette au peuple lui-même cette modification de la loi du 9 novembre 1988 qui consiste à abroger le deuxième alinéa de son article 80.

4. Cette solution pourrait soulever toutefois une difficulté juridique, dans la mesure où l'amnistie ne porte pas organisation des pouvoirs publics et qu'elle n'a pas d'incidences sur le fonctionnement des institutions, conditions requises pour le recours aux dispositions de l'article 11 de la Constitution. Mais, on pourrait objecter à bon droit

que si l'actuel projet de loi en discussion n'était constitué que par l'abrogation d'un article d'une loi approuvée par référendum, il pouvait, de ce seul fait, être également soumis à référendum.

B. TOUTE EXTENSION DE L'AMNISTIE AUX AUTEURS PRINCIPAUX DES CRIMES D'ASSASSINAT INTERDIRAIT À JAMAIS QUE LA VÉRITÉ PUISSE ÊTRE ÉTABLIE SUR CES CRIMES

1. Certes la solution retenue par le Gouvernement n'est pas contraire au droit puisque la loi peut être soit votée par le Parlement, soit adoptée par référendum et que rien dans notre Constitution ne s'oppose à ce qu'une loi adoptée par référendum soit ensuite modifiée par une loi votée par le Parlement.

A cet égard, la distinction opérée à l'Assemblée nationale par M. Pierre Mazeaud entre la disposition qui complète la loi adoptée par référendum dans le même esprit que celle-ci et qui serait, de ce fait, recevable et celle qui la contredit et qui, de ce fait, ne le serait pas, ne repose, à notre sens, sur aucun fondement juridique.

2. Qu'elle soit adoptée par le Parlement ou par référendum, toute extension de l'amnistie aux auteurs principaux des crimes d'assassinat interdirait à jamais que la vérité puisse être établie sur ces crimes.

Toute extension nouvelle de l'amnistie conduirait donc à priver le peuple et plus particulièrement les corps les plus directement concernés par les événements qui se sont déroulés dans le Territoire, -les forces de l'ordre et les magistrats notamment-, ainsi que les familles des victimes, de la vérité sur les circonstances des faits qui se trouveraient ainsi amnistiés.

Toute extension nouvelle de l'amnistie conduirait à éluder la vérité sans donner pour autant de garanties pour l'avenir et les précédents invoqués à cet égard lors des débats à l'Assemblée nationale sont loin d'être convaincants.

Pour l'Algérie, les mesures d'amnistie furent en effet postérieures à l'indépendance et le caractère progressif de la définition et de l'extension de leur champ résulte à la fois de

l'indépendance et de l'apaisement, lui-même progressif, de la situation et des esprits.

Quant à l'amnistie générale des infractions commises antérieurement au 23 décembre 1981 à l'occasion d'événements d'ordre politique et social en relation avec la détermination du statut de la Corse qui résulte de l'article 50 de la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse, elle est loin d'avoir eu les effets escomptés par ses promoteurs d'alors puisque depuis cette date les attentats n'ont cessé de se multiplier, tant et si bien qu'une nouvelle disposition portant amnistie, limitée cette fois dans son champ, a dû être introduite par la loi n° 89-473 du 10 juillet 1989.

C. SEULE LA GRÂCE PRÉSIDENTIELLE PEUT, SI LA RAISON D'ÉTAT L'EXIGE VRAIMENT, APPORTER, MAIS EN CONNAISSANCE DE CAUSE, LE PARDON ANNONCÉ

A moins d'accepter de "savoir qu'on ne veut pas savoir", ces affaires doivent être élucidées, puis, si la raison d'État l'exige, leurs auteurs pourraient faire l'objet d'une mesure de grâce.

La grâce présidentielle permet en effet tout à la fois la recherche de la vérité et le pardon, mais en connaissance de cause, des infractions commises. Elle dispense le condamné de l'exécution de sa peine mais n'empêche pas l'autorité judiciaire de chercher à faire toute la lumière sur les faits en cause.

Cette recherche de la vérité paraît ne pas pouvoir être éludée pour autant que l'on désire que les familles des victimes, à qui on l'a promise, puissent accepter leur deuil, pour autant que l'on ne veuille pas que les forces de l'ordre aient le sentiment que la République fait trop peu de cas de leurs vies, pour autant enfin que l'on croit que la Justice doit continuer à jouer, dans notre pays, le rôle qui est le sien dans un État de droit.

DEUXIÈME PARTIE

LES AVIS DES INSTANCES TERRITORIALES

I. LES TEXTES

1. Aux termes de l'article 57 de la loi du 9 novembre 1988, le congrès du Territoire doit être consulté sur "*les projets de loi prévus par l'article 74 de la Constitution*". Il dispose d'un délai de un mois pour rendre son avis. En cas d'urgence et sur demande du haut commissaire ce délai peut être réduit à quinze jours. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Lorsque le congrès n'est pas en session sa commission permanente, qui est composée de sept à onze membres désignés à la représentation proportionnelle, ne peut se substituer à lui pour formuler cet avis.

Dès lors, seule une convocation en session extraordinaire peut mettre le congrès à même de formuler en temps utile son avis, ladite session ne pouvant être convoquée que par arrêté du haut commissaire pris, après avis du président du congrès, soit de sa propre initiative soit à la demande écrite présentée soit par le président du congrès soit par la majorité des 54 membres qui le composent.

2. Aux termes de l'article 68 de la loi du 9 novembre 1988, le comité consultatif qui assiste le haut commissaire "*émet un avis sur toute question que lui soumet à cette fin le haut commissaire ou l'un de ses membres*".

II. LA CONSULTATION AU RABAIS DES INSTANCES TERRITORIALES. LEUR SILENCE.

1. Pour rendre un avis sur un projet de loi auquel le Gouvernement semble attacher une grande importance, on aurait pu penser que le haut commissaire convoquerait, de sa propre initiative, le congrès du Territoire en session extraordinaire puisque celui-ci ne devait reprendre ses travaux en session ordinaire que fin novembre, donc après l'expiration du délai d'urgence de 15 jours qui suivait la date de réception, - le 19 octobre-, de la lettre (voir annexe V) par laquelle le haut commissaire l'avait saisi pour avis.

On aurait pu penser aussi que soit le président du congrès, soit la majorité de ses membres aurait demandé une telle convocation.

Il n'en fut rien et, le délai étant expiré, l'avis, -dont on ne connaîtra donc jamais la teneur-, est réputé avoir été néanmoins donné.

2. Sans doute pour éviter de donner l'impression que les élus du Territoire se désintéressaient du problème ou refusaient de se prononcer, le haut commissaire a-t-il saisi son comité consultatif dans lequel siègent notamment le président et l'un des vice présidents du congrès du Territoire.

Le comité consultatif s'est borné à "*prendre acte sans observation*" du présent projet de loi (voir annexe VI).

3. Certes, le Parlement peut donc délibérer valablement mais sans rien savoir de ce qu'en pense les représentants de la population calédonienne.

TROISIÈME PARTIE

LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par le Conseil des ministres le 25 octobre, le projet de loi a été déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale laquelle l'a examiné dans ses deuxième et troisième séances du 28 novembre dernier.

I. LE PRINCIPE D'UNE AMNISTIE INTÉGRALE

Par 305 voix contre 259, l'Assemblée nationale a adopté le principe de l'amnistie intégrale après avoir rejeté, d'une part, une exception d'irrecevabilité constitutionnelle présentée par M. Pierre Mazeaud, au nom du groupe R.P.R., et, d'autre part, une question préalable présentée par M. Pierre-André Wiltzer, au nom du groupe de l'U.D.F.

Adopté sans modification, l'article unique du projet de loi prévoit donc l'amnistie des auteurs principaux d'assassinat exclus de son champ par l'amnistie de la loi adoptée par référendum, sans modifier la période concernée. De ce fait, il n'emporte pas l'amnistie des assassins de Jean-Marie Tjibaou et de Yeiwéné Yeiwéné.

II. LA RÉOUVERTURE DE LA PÉRIODE DE DÉPÔT DE DEMANDES D'INDEMNISATION

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a par ailleurs introduit un article 2 qui modifie le

deuxième alinéa de l'article 79 de la loi du 9 novembre 1988 afin de reporter jusqu'au 1er janvier 1990 l'échéance du délai pendant lequel les demandes d'indemnisation présentées par les victimes des événements ou leurs ayants droit peuvent être formulées auprès du haut commissaire.

Le Garde des Sceaux a justifié cette mesure par le caractère tardif de *"certaines demandes d'indemnisation pourtant dignes d'intérêt"*.

Cet article a été adopté à mains levées, sans que la Commission des Lois en ait d'ailleurs été préalablement saisie.

QUATRIÈME PARTIE

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

I. LE REJET DE LA PROCÉDURE SUIVIE PAR LE GOUVERNEMENT

Après en avoir longuement débattu et pour toutes les raisons qui figurent à la première et à la deuxième partie du présent rapport, la Commission des Lois a estimé que la démarche du Gouvernement qui consiste à demander au Parlement de revenir, moins d'un an après un référendum, sur un point aussi essentiel de la décision populaire, n'était pas acceptable et risquerait même de porter atteinte à cette institution de la Vème République qu'est le référendum.

Votre Commission des Lois n'entend pas non plus s'associer à une mesure qui entraverait la recherche de la vérité sur quinze crimes d'assassinats commis sur le Territoire, d'autant que les forces de l'ordre ont été victimes de six d'entre eux.

Eluder cette recherche de la vérité sur ces assassinats ce serait frustrer les familles des victimes, les familles de toutes les victimes auxquelles on l'a promise pour les aider à assumer leur deuil.

Eluder cette recherche de la vérité sur ces assassinats, ce serait donner aux forces de l'ordre qui doivent assurer sa défense le sentiment que la République fait trop peu de cas de leurs vies.

Eluder cette recherche de la vérité sur ces assassinats, ce serait enfin renoncer à croire et à proclamer que la Justice doit continuer à jouer dans notre pays le rôle qui est le sien dans un État de droit.

C'est notamment pour ces quatre raisons que votre Commission des Lois vous demande de rejeter l'article premier

du projet de loi et, en conséquence, d'adopter l'amendement de suppression qu'elle vous propose.

II. L'ACCORD SUR LA RÉOUVERTURE DE LA PÉRIODE DE DÉPÔT DES DEMANDES D'INDEMNISATION

Après avoir entendu les informations communiquées à cet égard par son rapporteur, renseignements dont les détails seront exposés à l'occasion de l'examen de l'article 2, votre Commission a souscrit au principe de la réouverture du délai de dépôt des demandes d'indemnisation susceptibles d'être présentées par les victimes des événements survenus dans le Territoire ou de leurs ayants droit.

En conséquence, votre Commission des lois vous propose d'adopter conforme l'article 2.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Amnistie intégrale

L'article premier du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, initialement article unique du texte présenté par le Gouvernement, amnistie les auteurs principaux des crimes d'assassinat commis avant le 20 août 1988 à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire. Il précise en outre les effets de cette amnistie, le régime des contestations relatives à l'amnistie, enfin les modalités de sa constatation.

a) L'amnistie résultant de la loi du 9 novembre 1988

• Les deux premiers alinéas de l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 précise le champ d'application de l'amnistie très large qu'il prononce.

Cette amnistie est ainsi caractérisée :

- il s'agit tout d'abord d'une amnistie à "effet régional" et dépendante des circonstances des infractions commises : il faut en effet que les infractions aient été commises à l'occasion d'événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire ;

- **cette amnistie est limitée dans le temps aux infractions commises avant le 20 août 1988, date de la signature des accords dits de la rue Oudinot ; cette date exclut en conséquence l'amnistie des assassins de Jean-Marie Tjibaou et Yeiwéné Yeiwéné puisque cet événement est intervenu le 4 mai 1989 ;**

- **il s'agit enfin d'une amnistie réelle couvrant toutes les infractions hormi le crime d'assassinat ; encore faut-il noter que seuls les "auteurs principaux" de tels crimes échappent à l'amnistie, les complices et les responsables pénaux du fait matériellement commis par autrui étant eux explicitement amnistiés.**

• **Le troisième alinéa de l'article 80 précise les effets de cette amnistie par renvoi aux dispositions du chapitre IV de la dernière loi d'amnistie générale, à savoir la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie.**

Ce chapitre, dans ses articles 19 à 28, reprend, pour l'essentiel, le dispositif traditionnel concernant les effets de l'amnistie.

L'article 19 dispose notamment que l'amnistie emporte la remise de toutes les peines principales, accessoires et complémentaires ainsi que de toutes les incapacités ou déchéances subséquentes et que, si elle ne peut donner lieu à restitution, elle rétablit l'auteur d'une infraction dans le bénéfice du sursis qui a pu lui être accordé lors d'une condamnation antérieure.

L'article 21, relatif aux condamnations pour infractions multiples, retient également une solution traditionnelle : le condamné est amnistié si l'infraction amnistiée est légalement punie de la peine la plus forte ou d'une peine égale à celles qui sont prévues pour les autres infractions poursuivies ; toutefois, ne peut prétendre au bénéfice de l'amnistie la personne qui a été condamnée pour l'une des infractions exclues de l'amnistie.

La règle édictée par l'article 22 s'inscrit également dans la tradition : l'amnistie s'étend aux faits d'évasion ou de tentative d'évasion commise au cours de l'exécution d'une condamnation effacée par l'amnistie.

Il en est de même pour les infractions à l'interdiction de séjour accessoire ou complémentaire d'une condamnation effacée par l'amnistie.

Quant à l'article 23, il dispose de manière classique que l'amnistie n'entraîne pas de droit la réintégration dans les fonctions, emplois, professions, grades, offices publics ou ministériels et ne donne pas lieu à reconstitution de carrière. En revanche, l'amnistié est réintégré dans ses divers droits à pension.

Les dispositions des articles suivants constituent également des effets constants des lois d'amnistie.

Aux termes de l'article 24, l'amnistie n'éteint pas l'action civile des victimes : elle ne préjudicie pas aux droits des tiers et, en cas d'instance sur les intérêts civils, le dossier pénal est versé aux débats et mis à disposition des parties.

L'article 25 prévoit que l'amnistie ne fait pas obstacle à une action en révision ou en réhabilitation.

L'article 26 interdit le rappel, sous quelque forme que ce soit, par toute personne en ayant eu connaissance, des condamnations effacées par l'amnistie.

L'article 28 enfin prévoit une disposition ne figurant pas dans les précédentes lois d'amnistie, qui permet aux Français recouvrant leur droit de vote par l'effet de l'amnistie de demander, même en dehors des périodes de révision, leur inscription sur les listes électorales.

• Le quatrième et le cinquième alinéas de l'article 80 fixent le régime des contestations relatives à l'amnistie en s'inspirant de l'article 12 de la dernière loi d'amnistie générale qui n'innovait d'ailleurs pas en la matière.

Il résulte de ces dispositions :

- d'une part, que lorsque les contestations concernent des condamnations pénales devenues définitives, elles sont soumises aux règles de compétence et de procédure prévues par l'article 778 du code de procédure pénale, relatif à la rectification du casier judiciaire : la contestation est présentée par requête au président du tribunal ou de la cour qui a rendu la décision ou, si cette dernière a été rendue par une cour d'assises, à la chambre d'accusation ; la juridiction compétente statue en chambre du conseil sur la contestation qui lui a été ainsi soumise ;

- d'autre part, qu'en l'absence de condamnation définitive, les contestations sont soumises à la juridiction compétente pour statuer sur la poursuite.

• Le sixième alinéa de l'article 80 définit les modalités de constatation de l'amnistie.

Il dispose que, pour l'application de l'article 769 du code de procédure pénale qui traite de l'inscription des condamnations au casier judiciaire national automatisé et de leur effacement, le ministère public près la juridiction ayant prononcé la condamnation, agissant soit d'office, soit sur requête du condamné ou de ses ayants droits, constate l'amnistie.

Reprise de l'article 32 de la loi du 20 juillet 1988 précitée, cette disposition, là encore, ne fait que s'inspirer d'un précédent dont le principe a été mise en oeuvre sur demande de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le septième et dernier alinéa de cet article précise en outre que la décision prise en la matière par le ministère public peut être contestée dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième alinéas déjà présentés plus haut.

b) Le dispositif du projet de loi

Le projet de loi ne modifie par l'article 80 de la loi référendaire, même s'il consiste, en fait, en une abrogation implicite de son second alinéa qui excluait du bénéfice de l'amnistie les auteurs principaux d'assassinats.

• Reprenant le même champ "régional" et la même période que ceux qui sont définis à l'article 80 de la loi référendaire, l'article premier du projet de loi vient compléter la définition des personnes amnistiées en novembre 1988 afin d'y inclure les auteurs principaux du crime d'assassinat.

En dépit d'une formulation peu explicite, il s'agit bel et bien d'accorder, par ce moyen, une amnistie générale pour toutes les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des

evenements d'ordre politique, economique ou social en relation avec la détermination du statut du territoire ou de son régime foncier.

• Quant aux effets, aux contestations et à la constatation de l'amnistie, le second alinéa de l'article premier renvoie aux dispositions des troisième à septième alinéas de l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 dont le contenu a été rappelé plus haut.

*

* *

Pour toutes les raisons qui ont été exposées dans la présentation générale du projet de loi, votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption du présent article et vous propose, en conséquence, de voter l'amendement de suppression qu'elle a retenu.

Article 2

Réouverture du délai de dépôt des demandes d'indemnisation

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, modifie le deuxième alinéa de l'article 79 de la loi du 9 novembre 1988 afin de réouvrir le délai pendant lequel des demandes d'indemnisation peuvent être présentées par les victimes de dommages directs, corporels ou matériels, causés par des actes de violence liés aux événements politiques survenus dans le territoire de la Nouvelle Calédonie entre le 16 avril 1986 et le 20 août 1988.

Initialement fixé à six mois à compter de la publication de la loi du 9 novembre 1988 au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, ce délai s'est achevé le 10 mai 1989. L'article 2 du projet de loi le réouvre et le proroge jusqu'au 1er janvier 1990.

a) Rappel des règles d'indemnisation

• L'article 79 de la loi du 9 novembre 1988 réouvre, au bénéfice des victimes de dommages directs, corporels ou matériels, le droit à indemnisation prévu au chapitre II du titre II de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

• Institué au bénéfice des victimes des dommages causés par les actes de violence liés aux événements politiques survenus dans le territoire entre le 21 octobre 1984 et le 15 avril 1986, ce régime repose sur le principe de l'indemnisation intégrale, par l'Etat, des dommages ainsi causés.

L'article 5 de la loi de 1986 énumère les dommages directs indemnifiables. Il s'agit des dommages suivants :

- les dommages causés aux personnes physiques et résultant des atteintes à leur personne ;

- les dommages causés aux biens et immeubles affectés exclusivement ou principalement à un usage professionnel, agricole, industriel, commercial ou artisanal ;

les dommages causés aux immeubles affectés à l'habitation et aux meubles qui les garnissent ;

les dommages causés aux véhicules terrestres, maritimes ou aériens.

Le dernier alinéa de l'article 5 précise en outre qu'est indemnisé le préjudice subi par les personnes à la charge des victimes décédées du fait des événements.

L'article 8 prévoit que les demandes sont adressées au haut-commissaire qui recueille l'avis d'une commission présidée par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel de Nouméa et composée du secrétaire général du territoire et du directeur des services fiscaux. La commission peut se faire assister d'experts qu'elle désigne à cet effet, et notamment de représentants des chambres consulaires. Elle entend les intéressés ou leurs représentants lorsqu'ils en font la demande.

L'article 9 dispose que le haut commissaire statue dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande.

L'absence de réponse à l'issue de ce délai vaut rejet de la demande. La légalité de ces décisions peut être contestée devant le tribunal administratif de Nouméa.

L'article 10 précise que le montant de l'indemnité versée à chaque victime en réparation des dommages qu'elle a subis est égal au montant total du dommage. Il prévoit en outre l'octroi d'une prime de 30 % des indemnités versées pour la part de celles-ci qui est employée à la remise en état ou à l'acquisition d'un bien immobilier situé dans le territoire, hors de la commune de Nouméa.

L'article 11 dispose qu'en cas de décès de la victime, chacun de ses ayants droits peut prétendre à la fraction de l'indemnité correspondant à sa vocation successorale.

L'article 12 précise que le montant de l'indemnité liquidée est diminué du montant des indemnités de toutes natures versées au bénéficiaire pour les mêmes dommages, à l'exception des secours d'urgence.

L'article 13, enfin, dispose que l'Etat est subrogé, à concurrence des sommes qu'il a ainsi versées, dans les droits de la victime à l'encontre des auteurs et complices de l'acte dommageable.

- L'article 79 de la loi du 9 novembre 1988 renvoie à ces dispositions pour la nouvelle période d'indemnisation qu'il ouvre. Cette période va du 16 avril 1986 -il y a donc parfaite continuité avec la loi du 17 juillet 1986- au 20 août 1988, date de la signature des accords dits de la rue Oudinot.

b) Certains dossiers n'ont pas pu être présentés en temps utile

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le Garde des Sceaux a précisé que "*certaines demandes d'indemnisation pourtant dignes d'intérêt ont été présentées après le délai de forclusion de six mois*" et qu'il lui apparaissait souhaitable, "*dans un esprit d'équité*", "*de repousser le délai afin que ces demandes puissent être examinées au fond*"

- Les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur font état de quelques demandes tardives concernant,

notamment, l'un des gendarmes pris en otage dans la grotte de Gossanah.

Le caractère tardif du dépôt de ces dossiers résulte, semble-t-il, soit des difficultés psychologiques auxquelles ont été confrontées certaines victimes, soit d'une mauvaise orientation de la demande qui n'a pas été adressée au haut-commissaire ainsi que le prévoit l'article 79 de la loi précitée du 9 novembre 1988.

A la date du 24 novembre dernier, 32 456 192 francs d'indemnités avaient été versés aux victimes, dont 6 796 056 francs à des gendarmes ou à leurs familles, et les demandes encore en cours de traitement représentaient un montant total de 19 229 354 francs pour lesquelles il n'était pas encore possible de préciser dans quelles proportions elles seraient effectivement satisfaites.

• Interrogés par votre rapporteur sur le cas particulier de l'indemnisation des gendarmes et des militaires et de leurs familles, les services compétents ont apporté les précisions suivantes :

- Ces personnels ou leurs ayants droit ont tout d'abord été indemnisés sur le fondement des dispositions combinées du code des pensions civiles et militaires de retraite et du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, mais cette indemnisation présentant un caractère forfaitaire, elle ne couvre pas l'intégralité du préjudice ;

- cette indemnisation a ensuite été complétée sur le fondement de l'article 79 de la loi du 9 novembre 1988 à concurrence de la couverture intégrale du préjudice subi.

Pareil cumul d'indemnités est normalement exclu, la jurisprudence du Conseil d'Etat disposant à cet égard que les indemnisations forfaitaires versées sur la base des dispositions des codes précités sont exclusives de toute nouvelle demande de prise en charge par l'Etat.

Cette difficulté de principe n'avait pas échappé au Sénat. Celui-ci, souscrivant, le 12 juin 1989, à une proposition de loi n° 364 (1988-1989) présentée par le président Fourcade et les membres des groupes de l'Union des républicains et des indépendants, les membres du Rassemblement pour la République et ceux de l'Union centriste, avait alors souhaité préciser ce dont le Gouvernement avait semblé douter ainsi qu'en témoignent les réponses qu'il avait apportées à cinq questions

parlementaires, que les dispositions de l'article 9 de la loi modifiée n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme étaient applicables dans les territoires d'outre-mer.

Cette solution présentait l'avantage d'écarter la jurisprudence susmentionnée du Conseil d'État quant au caractère exclusif de l'indemnisation forfaitaire versée en application des codes précités, dans la mesure où le fonds de garantie ne l'a pas reprise et que la juridiction judiciaire qui connaît en appel de ses décisions ne l'a pas non plus retenue.

L'Assemblée nationale n'a malheureusement pas jugé opportun d'inscrire ce texte à son ordre du jour alors que les explications apportées par le Garde des Sceaux au cours des débats devant le Sénat avaient clairement montré que le Gouvernement estimait que l'article 9 de la loi précitée du 9 novembre 1986 n'était pas applicable dans les territoires d'outre-mer, ni à Mayotte.

La question de l'extension de ces dispositions reste donc toujours pendante. Toutefois, le cas particulier des gendarmes et militaires victimes des événements qui se sont déroulés en Nouvelle-Calédonie a pu être réglé sans qu'aucun contentieux ne surgisse. Grâce à cette circonstance l'application de la jurisprudence du Conseil d'État a pu être écartée et les services ont fait savoir à votre rapporteur que sous réserve du cas tardif déjà évoqué et qui devrait pouvoir trouver une solution satisfaisante dans le cadre de la réouverture du délai de dépôt des dossiers d'indemnisation, tous les gendarmes et militaires ou leurs familles ont reçu une indemnisation intégrale.

*

* *

Afin que puisse être apportée la réponse qui leur est due aux quelques demandes d'indemnisation tardives, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998</p> <p>Art. 80 Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire.</p> <p>Toutefois, le bénéfice de l'amnistie ne s'étend pas à ceux qui, par leur action directe et personnelle, ont été les auteurs principaux du crime d'assassinat prévu par l'article 296 du code pénal.</p> <p>Les effets de l'amnistie prévue par la présente loi sont ceux que définissent les dispositions du chapitre IV de la loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988 à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire, par les personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article 80 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.</p> <p>Les dispositions du troisième au septième alinéas du même article sont applicables à l'amnistie résultant de la présente loi.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p style="text-align: center;"><i>Supprimé</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

Les contestations relatives au bénéfice de l'amnistie sont, si elles concernent des condamnations pénales définitives, soumises aux règles de compétence et de procédure prévues par l'article 778 du code de procédure pénale.

En l'absence de condamnation définitive, les contestations sont soumises à la juridiction compétente pour statuer sur la poursuite.

L'amnistie résultant des dispositions de la présente loi est constatée, pour l'application de l'article 769 du code de procédure pénale, par le ministère public près la juridiction ayant prononcé la condamnation, agissant soit d'office, soit sur requête du condamné ou de ses ayants droit.

La décision du ministère public peut être contestée dans les conditions prévues aux quatrième et cinquième alinéas du présent article.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Art.79.-Le régime d'indemnisation prévu par le chapitre II de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie est applicable aux dommages directs causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie entre le 16 avril 1986 et le 20 août 1988

Les demandes d'indemnisation sont, à peine de forclusion, adressées au haut-commissaire dans le délai de six mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie

Les demandes déposées auprès du haut-commissaire et en cours d'instruction au moment de la publication de la présente loi au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie sont soumises aux dispositions du présent chapitre. Dans ce cas, le délai d'instruction court à compter de la publication de la loi au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie

Art.2 (nouveau)

Le deuxième alinéa de l'article 79 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 est ainsi rédigé :

" Les demandes d'indemnisation sont, à peine de forclusion, adressées au haut-commissaire avant le 1er janvier 1990. "

Art.2

Sans modification

ANNEXES

ANNEXE I

Accord de Matignon

Texte de la déclaration commune.

Le Premier ministre a réuni samedi 25 juin, à 19 heures, les délégations de Nouvelle-Calédonie conduites par MM. Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou. Au terme des négociations menées dans la nuit de samedi à dimanche, la déclaration suivante a été adoptée.

- Les communautés de Nouvelle-Calédonie ont trop souffert, dans leur dignité collective, dans l'intégrité des personnes et des biens, de plusieurs décennies d'incompréhension et de violence.

- Pour les uns, ce n'est que dans le cadre des institutions de la République française que l'évolution vers une Nouvelle-Calédonie harmonieuse pourra s'accomplir.

- Pour les autres, il n'est envisageable de sortir de cette situation que par l'affirmation de la souveraineté et de l'indépendance.

- L'affrontement de ces deux convictions antagonistes a débouché jusqu'à une date récente sur une situation voisine de la guerre civile.

- Aujourd'hui, les deux parties ont reconnu l'impérieuse nécessité de contribuer à établir la paix civile pour créer les conditions dans lesquelles les populations pourront choisir, librement et assurées de leur avenir, la maîtrise de leur destin.

- C'est pourquoi elles ont donné leur accord à ce que l'État reprenne pendant les douze prochains mois l'autorité administrative sur le territoire selon les modalités précisées dans le texte n° 1 ci-dessous.

- En conséquence, le Premier ministre présentera un projet de loi dans ce sens au Conseil des ministres du 29 juin 1988.

- Les deux délégations se sont, par ailleurs, engagées à présenter et à requérir l'accord de leurs instances respectives sur les propositions du Premier ministre concernant l'évolution future de la Nouvelle-Calédonie contenues dans le texte n° 2.

Ce texte porte la signature du Premier ministre, M. Michel Rocard, de MM. Jacques Lafleur, Maurice Nénou, Dick U'keve, Jean Lesques, Henri Wena, Pierre Frogier, Pierre Bretegnier, Robert Naxué Paouta, Jean-Marie Tjibaou, Yemene Yemene, Mme Caroline Machoro, MM. Edmond Nekiriaï et Nidoish Vaisseline

TEXTE N° 1

LA CONDITION D'UNE PAIX DURABLE : L'ÉTAT IMPARTIAL EST AU SERVICE DE TOUS

L'ouverture d'une perspective nouvelle pour la Nouvelle-Calédonie, garantissant une paix durable fondée sur la coexistence et le dialogue, fondée également sur la reconnaissance commune de l'identité et de la dignité de chacune des communautés présentes sur le territoire, reposant sur un développement économique, social et culturel équilibré de l'ensemble du territoire, sur la formation et la prise de responsabilité de l'ensemble des communautés humaines qui le peuplent, appelée dans un premier temps, limite à douze mois, le renforcement des pouvoirs de l'État. Son impartialité la plus stricte, la sécurité et la protection, seront assurées à tous, ainsi qu'une meilleure répartition dans toutes les régions des services publics et administratifs.

Il en découle que le budget du territoire pour 1989 sera préparé par le haut-commissaire. Par ailleurs, si les recours actuellement déposés devant le Conseil d'Etat contre les élections régionales du 24 avril mettaient le Congrès dans la situation de ne plus pouvoir exercer les compétences qu'il tient de la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988 précitée, en matière budgétaire et fiscale, le haut-commissaire réglerait le budget, sans que puissent être modifiées les dispositions fiscales existantes.

A cet effet, un projet de loi présenté par le Gouvernement le 29 juin prochain, prévoira de faire exercer par le haut-commissaire les pouvoirs du conseil exécutif du territoire tels que les définit la loi n° 88-82 du 22 janvier 1988. Le haut-commissaire sera assisté, pour l'exercice de sa mission, d'un comité consultatif de huit membres, nommé par décret et représentatif des principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie. Ce comité sera également consulté sur les projets de loi ou de décret intéressant le territoire. Sa composition sera rendue publique en même temps que le projet de loi.

Cette unification sous l'autorité du haut-commissaire des services de l'Etat et de ceux du territoire, pour une durée limitée à un an, devra engager une répartition des crédits et des emplois publics permettant le développement des régions défavorisées de Nouvelle-Calédonie, couplée avec une politique favorisant les investissements privés. Elle permettra de jeter les bases d'une véritable politique de formation, afin de rattraper les retards et de corriger les déséquilibres que traduit la trop faible présence de Mélanésiens dans les différents secteurs d'activité du territoire, et en particulier dans la fonction publique.

Cette phase intermédiaire, qui prendra effet dès la promulgation de la loi, sera mise à profit dans l'élaboration des dispositions définitives du projet de loi consacrant le nouvel équilibre géographique, institutionnel, économique et social du territoire, élaboré à partir des principes énoncés dans le présent document.

Dès le début de la session parlementaire d'automne, le Gouvernement proposera à M. le Président de la République, conformément à l'article 11 de la Constitution, de soumettre ce projet de loi à la ratification du peuple français par voie de référendum.

Ces nouvelles dispositions institutionnelles s'appliqueront à compter du 14 juillet 1989. Les élections aux nouvelles instances provinciales interviendront le même jour que le renouvellement général des conseils municipaux en France métropolitaine et outre-mer. Le projet de loi soumis à référendum fixera donc au 14 juillet 1989 la limite du mandat des actuels conseils de région et donc du Congrès du territoire.

Ces élections se dérouleront après une refonte des listes électorales. Le centre d'information civique sera invité à organiser une campagne d'information en vue de l'inscription des jeunes électeurs sur les listes électorales.

Dès janvier 1989, l'I.N.S.E.E. engagera en Nouvelle-Calédonie les opérations prévues dans le cadre du recensement général de la population.

Le haut-commissaire engagera dès le quatrième trimestre 1988 les études et négociations préalables à la signature des contrats Etat-provinces.

Ceux-ci mettront notamment l'accent sur des actions de formation nécessaires à l'exercice des responsabilités nouvelles. Ils prévoiront la réalisation de grands travaux destinés à rééquilibrer le développement économique du territoire et à améliorer les conditions de vie quotidienne de ses habitants.

A titre d'exemple, seront engagées, ou poursuivies, les études de réalisation de la route transversale Kone-côte est, de la jonction route côtière Houailou-Canala, et du port en eau profonde de Nepou.

De plus, 32 millions de francs français seront dégagés pour 1988 et 1989 pour donner aux communes les moyens de réaliser les actions d'aménagement confiées aux jeunes dans le cadre de travaux d'utilité collective.

Le haut-commissaire engagera la reorganisation des services de l'Etat et du territoire, nécessitée par les nouvelles structures provinciales, et définira les moyens et les infrastructures qu'appelle ce redéploiement.

Enfin, pour permettre l'expression et l'épanouissement sous toutes ses formes de la personnalité mélanésienne, une action soutenue sera mise en œuvre pour assurer l'accès de tous à l'information et à la culture. A cet effet, il sera créé un établissement public, dénommé Agence de développement de la culture canaque.

La Commission nationale de la communication et des libertés sera saisie par le gouvernement afin que les cahiers des charges des moyens de communication de service public respectent le pluralisme de l'information et la diversité des programmes au regard des différentes communautés du territoire.

TEXTE N° 2

A. – DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES ET STRUCTURELLES PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN D'AUTODÉTERMINATION

1. – L'administration et le développement du territoire fédéral de la Nouvelle-Calédonie sont organisés dans le cadre des trois provinces : îles Loyauté, Sud, Nord. Chacune de ces provinces s'administre librement par une assemblée élue au scrutin proportionnel pour six ans et par un exécutif propre.

2. – Les affaires communes sont gérées par un Congrès du territoire composé de la réunion des trois assemblées provinciales. Le nombre des membres de chaque assemblée provinciale est fixé proportionnellement à sa population. L'exécutif du Congrès est confié au représentant de l'État qui dirige l'administration territoriale.

3. – Les compétences sont réparties entre l'État et les collectivités territoriales sur les bases suivantes :

a) L'État est compétent dans les matières suivantes : relations extérieures, contrôle de l'immigration et des étrangers, communications extérieures (navigation), gestion zone économique maritime, monnaie, Trésor, commerce extérieur, défense, maintien de l'ordre, nationalité, état-civil de droit commun, justice, fonction publique d'État, droit civil, droit pénal, droit commercial, principes directeurs du droit du travail, contrôle de légalité sur l'administration communale, contrôle administratif et financier des collectivités et de leurs établissements publics, enseignement¹, second degré et supérieur, communication audiovisuelle, souveraineté et propriété sur domaine public, maritime et aérien.

b) Le territoire conserve les compétences de coordination et les matières qui ne peuvent pas être transférées aux provinces :

- fiscalité et budget territorial ;
- équipements et infrastructures d'intérêt territorial (hôpital, réseau routier territorial, ouvrages hydrauliques d'intérêt territorial) ;
- adaptation des programmes nationaux de l'enseignement primaire.

c) Chaque province est compétente pour toutes les matières qui ne relèvent ni de l'État, ni du territoire, ni des communes, notamment : budget provincial, schéma d'aménagement provincial et infrastructures qui y sont liées, développement économique, formation, enseignement des langues vernaculaires, promotion des cultures locales, action sanitaire et sociale, soutien aux communes pour l'enseignement primaire, jeunesse, sports et loisirs, animation culturelle, réforme et aménagement fonciers.

d) Les communes bénéficient des compétences dévolues par l'application du code de l'administration communale.

e) Les organismes consultatifs : le conseil consultatif coutumier provincial regroupe les grands chefs des aires coutumières de la province. Il est consulté par le conseil de province sur les projets ou propositions de délibérations portant sur les questions de droit civil particulier et de droit foncier. Il peut être consulté sur toute autre matière à l'initiative du président de la province. À son initiative, il peut saisir le conseil de province de toute question ou proposition concernant le statut de droit civil particulier et le statut des réserves foncières mélanésiennes.

4. – Pour répondre à la fois aux spécificités de chacune des provinces et aux objectifs inclus dans le principe de rééquilibrage, des contrats seront passés entre l'État et les provinces dans le courant du troisième trimestre 1989. Ils porteront sur une durée de trois ans (1990, 1991, 1992) et seront prolongés par des contrats qui seront mis en œuvre sur une période de cinq ans (1993, 1994, 1995, 1996, 1997), élaborés et signés en 1992.

Pendant la phase d'administration directe et jusqu'à la fin de 1989, les dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'État ainsi que des collectivités territoriales seront assurées selon les modalités et procédures actuellement en vigueur.

L'Etat pourra accroître ses dotations afin de permettre la réalisation d'opérations liées aux dispositions qui seront arrêtées pour la Nouvelle-Calédonie.

Les crédits d'investissement de l'Etat dans le territoire seront repartis dans la proportion de 3/4 pour les provinces du Nord et des îles et 1/4 pour la province Sud, sur la base du budget de 1988.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement du budget du territoire, ils seront affectés dans les conditions suivantes : 1/5 pour le territoire, 2/5 pour les provinces Nord et les îles, 2/5 pour la province Sud.

— Formation : dans le but de rééquilibrer le partage de l'exercice des responsabilités, un important programme de formation de cadres, particulièrement de cadres mélanésiens, doit être engagé dans les meilleurs délais.

A cet effet une étude sera lancée à l'initiative du haut-commissaire afin de préciser les objectifs, de telle sorte que puisse débuter dès 1989 le nouveau programme de formation. Celui-ci devrait concerner de l'ordre de quatre cents cadres supérieurs et cadres moyens, dont la plupart seront formés dans les écoles métropolitaines au cours des dix prochaines années.

La formation des agents d'exécution présentant moins de contraintes sera assurée sur place avec les moyens existants, renforcés en tant que de besoin.

6. — Un scrutin d'autodétermination sera organisé en Nouvelle-Calédonie en 1998.

B. — GARANTIES

Un projet de loi référendaire reprendra l'ensemble de ces dispositions. Le gouvernement proposera, au début de la session d'automne, au président de la République de le soumettre au peuple français.

Les électeurs et les électrices de Nouvelle-Calédonie qui seront appelés à se prononcer sur ce projet de loi référendaire, ainsi que leurs descendants accédant à la majorité, constituent les populations intéressées à l'avenir du territoire. Ils seront donc seuls autorisés à participer jusqu'en 1998 aux scrutins qui détermineront cet avenir : scrutin pour les élections aux conseils de province et scrutin d'autodétermination.

La loi référendaire comprendra également l'indemnisation par l'Etat des exactions et, le retour au calme le permettant, des dispositions d'amnistie pour les infractions commises à l'occasion des troubles récents, à l'exception des crimes de sang.

C. — LES LIMITES DES PROVINCES SUD ET NORD

La province Sud comprend les communes de : île des Pins, Mont d'Or, Noumea, Dumbea, Païta, Boulouparis, Lifoa, Moindou, Sarramea, Fanno, Bourail, Thio, Yaté, ainsi que la partie de la commune de Poya située au sud de la rivière dite Creek Amick.

La province Nord comprend les communes de : Belep, Poum, Ouegoa, Pouébo, Hienghène, Thio, Pongdime, Ponerhouen, Houailou, Canala, Koumac, Kaala-Gomen, Voh, Kone, Pouembout, ainsi que la partie de la commune de Poya située au nord de la rivière dite Creek Amick.

ANNEXE II

Accord de la rue Oudinot

Le 26 juin 1988, le Premier ministre, M. Michel Rocard, signait avec les représentants des principales formations politiques de Nouvelle Calédonie (MM. Lafleur et Tjibaou) les accords dits de Matignon.

Après que ces formations aient rendu compte à leurs mandants sur le territoire, deux délégations, celle du F L N K S conduite par Jean Marie Tjibaou, et celle du R P C R conduite par M. le sénateur Dick Ukeiwé, ont répondu à l'invitation de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, à participer à des entretiens à Paris afin que leur soit présenté le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie en 1998.

Au terme de ces entretiens qui se sont tenus au ministère des départements et territoires d'outre-mer les 17, 18 et 19 août 1988, les deux délégations sont tombées d'accord pour estimer que le projet présenté par M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer est conforme à la dynamique et à l'esprit des accords de Matignon, et pour considérer que la procédure de consultation du peuple français par référendum, prévue par ces accords, peut être engagée.

Pour le F L N K S :

Jean Marie TJIBAOU
Edmond NEKIRIAI
Rolland BRAWEAO
Kotra UREGEL
Paul NEAOUTYINE
Louis MAPOU
Charles PIDJOT
Raphaël PIDJOT

Pour le R P C R :

Dick UKEIWÉ
Maurice NEN
Albert EFUVE
Jean LEQUES
Pierre FROGIER
Pierre NARESCA
Henri WETTA
Simon LOUECKHOTE
Charles LAVOIX
Jean Claude BRIAULT
Pierre BRETEGNIER

Le ministre des départements et territoires d'outre-mer,
Louis LE PENSEC

ANNEXE III

**Lettre du Premier ministre
au Président de la République**

NOR PRMX8810637X

Paris, le 5 octobre 1988.

Monsieur le Président de la République,

Les communautés de Nouvelle-Calédonie ont trop souffert, dans leur dignité collective, dans l'intégrité des personnes et des biens, de plusieurs décennies d'incompréhension et de violences.

L'affrontement de deux convictions antagonistes a failli déboucher, jusqu'à une date récente, sur une situation voisine de la guerre civile.

Vous-même écriviez, il y a moins de six mois, dans votre « Lettre à tous les Français » : « La Nouvelle-Calédonie avance dans la nuit, se cogne aux murs, se blesse. La crise dont elle souffre rassemble, en miniature, tous les composants du drame colonial. Il est temps d'en sortir. »

Pour sortir de cette spirale d'un conflit inexorable, j'ai réuni le 26 juin dernier, à l'Hôtel Matignon, les représentants des principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie.

Dans une déclaration commune, les deux parties ont reconnu l'impérieuse nécessité de contribuer à établir la paix civile pour créer les conditions dans lesquelles les populations du territoire pourront choisir, librement et assurées de leur avenir, la maîtrise de leur destin.

Il n'a été demandé à personne de renoncer à ses convictions. Pour les uns, ce n'est que dans le cadre des institutions de la République française que l'évolution vers une Nouvelle-Calédonie harmonieuse pourra s'accomplir. Pour les autres, il n'est envisageable de sortir de la situation actuelle que par l'affirmation de la souveraineté et de l'indépendance.

Pour que la paix civile soit établie de manière durable, la vie publique en Nouvelle-Calédonie doit être fondée sur le respect mutuel et organisée selon les principes nouveaux.

Le premier de ces principes concerne l'organisation des pouvoirs publics. Une décentralisation doit être opérée au profit de collectivités qui permettent de représenter les populations du territoire dans leur diversité culturelle et économique.

Pour atteindre cet objectif, il a été proposé que soient créées de nouvelles collectivités, dénommées provinces, qui recevraient un large domaine de compétences. En outre, afin d'assurer une meilleure cohérence de l'action administrative, le pouvoir exécutif du territoire doit être confié au représentant de l'Etat.

Le second principe qui fonde la paix civile est que chacune des communautés qui vivent sur le territoire doit pouvoir affirmer son identité et accéder au pouvoir économique comme aux responsabilités sociales.

La communauté mélanésienne, originaire du territoire de Nouvelle-Calédonie, première victime des déséquilibres issus de la colonisation, doit donc être la principale bénéficiaire des mesures mises en œuvre pour redonner au territoire une plus grande cohésion, et lui permettre d'atteindre un meilleur équilibre géographique et économique.

La communauté mélanésienne peut légitimement faire valoir des droits particuliers en matière foncière et doit pouvoir faire reconnaître pleinement son identité culturelle.

Pour ces raisons, une politique de développement économique et culturel doit être conduite pendant une période suffisamment longue pour que les déséquilibres actuellement constatés puissent être corrigés.

Il a semblé qu'une durée de dix ans était appropriée pour le bon fonctionnement de la nouvelle organisation des pouvoirs publics et la mise en œuvre d'une politique de développement et de correction des déséquilibres.

Au terme de ces dix années, les populations de Nouvelle-Calédonie pourront se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la nature des liens entre ce territoire et la France, en exerçant le droit constitutionnel à l'autodétermination.

Les hommes et les femmes d'aujourd'hui, qui auront vécu de bout en bout, en Nouvelle-Calédonie, cette période de dix ans, ainsi que leurs descendants majeurs, constitueront donc demain les populations intéressées à choisir le destin du territoire, au sens de l'article 53 de la Constitution.

Le 20 août dernier, les délégations des principales familles politiques de Nouvelle-Calédonie, réunies sous l'autorité de M. le ministre des départements et territoires d'outre-mer, donnaient leur accord, dans une déclaration annexée à la présente lettre, à un projet de loi dont l'objet est de mettre en œuvre ces orientations.

Ainsi pour la première fois depuis la Libération, les institutions nouvelles du territoire auront-elles été définies avec l'accord des représentants des populations concernées.

Ce projet de loi a reçu l'avis favorable du comité consultatif institué par la loi du 12 juillet 1988 auprès du haut-commissaire, du congrès du territoire, ainsi que du Conseil d'Etat.

•
•

Il définit, en premier lieu, les conditions dans lesquelles sera organisé, en 1998, un scrutin d'autodétermination, conformément à l'article 53 de la Constitution.

Seront admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui auront été domiciliés de manière continue depuis la date du référendum approuvant le présent projet de loi.

Afin d'assurer une régularité incontestable à ce scrutin d'autodétermination, fondamental pour le destin du territoire, des dispositions particulières sont prises pour assurer une révision complète et périodique des listes électorales.

En outre, tous les moyens seront mis en œuvre pour que les électeurs appelés à se prononcer soient incités à participer au scrutin.

Le projet de loi définit les compétences respectives de l'Etat, des provinces, du territoire et des communes. Les provinces reçoivent une compétence de droit commun, qui en fera l'élément moteur de la nouvelle organisation du territoire. L'Etat conserve les compétences qui sont liées indissolublement à la souveraineté nationale et celles qui lui permettent d'exercer sa fonction d'arbitre. Le territoire assure la gestion des équipements et des services pour lesquels le niveau territorial apparaît comme le plus approprié.

Les provinces, collectivités territoriales de plein exercice, seront administrées par des assemblées élues et par leur président, exécutif de la province et chef de l'administration. Les provinces reçoivent les ressources financières leur permettant d'exercer leurs compétences. Le territoire est administré par le congrès, constitué par la réunion des assemblées de provinces, et par le haut-commissaire. Les compétences actuelles des communes ne sont pas modifiées.

Afin de traduire l'importance de la coutume dans l'organisation sociale mélanésienne et de la prendre en compte dans l'organisation publique du territoire, des conseils coutumiers seront créés pour chacune des huit aires coutumières, ainsi

qu'un conseil consultatif coutumier territorial. Ces institutions donnent des avis aux provinces et au territoire, notamment en matière de droit civil particulier et de droit foncier.

La mise en œuvre de la politique de développement économique, social et culturel s'appuiera sur des contrats de développement conclus entre l'Etat et les provinces.

Ces contrats couvriront la période 1990-1998 et mettront en œuvre des actions communes en matière de développement.

Les principaux objectifs de ces contrats concerneront l'organisation des formations initiale et continue, le rééquilibrage économique du territoire et l'amélioration des infrastructures de désenclavement, le développement des équipements sanitaires et sociaux, la promotion de la culture mélanésienne et le développement des activités économiques productives.

Cette politique de développement doit permettre la participation des jeunes à des actions d'insertion et l'accès des collectivités mélanésiennes au capital d'entreprises locales.

Des politiques foncières seront mises en œuvre pour donner aux communautés mélanésiennes l'espace économique et culturel qui leur est nécessaire et favoriser le développement des productions agricoles locales.

La réglementation des relations du travail sur le territoire devra prendre en compte les améliorations du code du travail métropolitain.

L'économie du territoire devra, enfin, mieux s'insérer dans le courant des échanges entre les pays du Pacifique.

La paix civile en Nouvelle-Calédonie dépend aussi du respect par l'Etat de sa parole.

L'engagement de l'Etat porte d'abord sur l'impartialité qui doit inspirer l'action de tous ceux qui exercent une autorité en son nom sur le territoire.

L'Etat s'engage également à mettre en œuvre les moyens budgétaires nécessaires à l'application de la loi.

A cette fin, les concours directs ou indirects de l'Etat au territoire seront au moins égaux aux dépenses constatées en 1989 et seront régulièrement revalorisés.

Pour contribuer au rééquilibrage du territoire, les investissements de l'Etat seront répartis à raison d'un quart dans la province Sud et de trois quarts pour les deux autres provinces.

Un comité de suivi réunissant les représentants de l'Etat, les autorités du territoire et des provinces, fera périodiquement le point de l'application de la loi et des contrats de développement.

Bâtir ensemble l'avenir suppose, enfin, que soit éclairci préalablement le passé.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit l'indemnisation des dommages causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'une large amnistie, dont restent toutefois exclus les crimes d'assassinat.

• •

Depuis 1945, la Nouvelle-Calédonie n'a pas connu moins de sept statuts, dont trois au cours de la dernière décennie.

Or, si le développement économique et la construction de l'avenir ont besoin de la paix civile, ils exigent aussi la stabilité dans la durée.

Ensemble, les représentants des principales communautés et familles politiques de Nouvelle-Calédonie ont souhaité que puisse leur être apportée la garantie que ces institutions nouvelles et cette entreprise de construction d'un avenir commun ne puissent être remises en cause pour des raisons de politique intérieure.

Aussi, conformément aux délibérations du conseil des ministres de ce jour, j'ai l'honneur de vous proposer, au nom du Gouvernement, de soumettre au référendum, en vertu de l'article 11 de la Constitution, le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président de la République, l'assurance de mon profond respect.

MICHEL ROCARD

Décret du 5 octobre 1988
décidant de soumettre un projet de loi au référendum
NOR : PRMX8806078D

Le Président de la République,
Sur proposition du Gouvernement,
Vu la Constitution, notamment ses articles 3, 11, 19, 60 et 74 ;
Vu la loi n° 88-808 du 12 juillet 1988 relative à l'administration de la Nouvelle-Calédonie, notamment son article 2 ;
Le Conseil constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 portant loi organique du 7 novembre 1958,

Décète :

Art. 1^{er}. - Le projet de loi annexé au présent décret, délibéré en conseil des ministres, après avis du comité consultatif institué par l'article 2 de la loi du 12 juillet 1988 susvisée, du congrès du territoire de la Nouvelle-Calédonie et du Conseil d'Etat, sera soumis au référendum le 6 novembre 1988, conformément aux dispositions de l'article 11 de la Constitution.

Art. 2. - Les électeurs auront à répondre par « oui » ou par « non » à la question suivante :
« Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ? ».

Art. 3. - Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 5 octobre 1988.

FRANÇOIS MITTERRAND

ANNEXE IV

Intervention de M. Louis LE PENSEC, ministre des départements et territoires d'outre-mer (extrait)

Je voudrais redire pourquoi l'amnistie a été restreinte dans un premier temps et pourquoi il vous est aujourd'hui proposé de l'élargir.

Au moment où les accords de Matignon et d'Oudinot ont été signés, au moment où la loi référendaire a été proposée au vote du peuple français, seule l'amnistie restreinte était acceptable par les deux parties néo-calédoniennes, seule cette amnistie restreinte était acceptable par le Gouvernement. C'est celle que la loi référendaire du 9 novembre 1988 a décidée.

Dès la discussion des accords de Matignon et d'Oudinot, il avait été accepté par les deux parties néo-calédoniennes ; il avait été déclaré, tant par le Premier ministre que par moi-même et d'autres membres du Gouvernement, qu'un large pardon pourrait être accordé si la paix civile était maintenue, si les accords s'appliquaient convenablement et si, à ce moment, les Néo-Calédoniens confirmaient qu'ils acceptaient cet élargissement.

Lors de la grande réunion publique qu'il a tenue devant de nombreux participants mais aussi devant l'ensemble de la presse à Poindimié, le 27 août 1988, le Premier ministre déclarait : « Si le dialogue et la bonne volonté permettent le retour à la paix civile, il faut que celle-ci soit complète et durable pour autoriser un pardon complet. Je forme ardemment le vœu que, d'ici à un an, la remise de tous au travail, le calme et la tranquillité publique durablement assurés, la réconciliation des communautés nous permettent d'envisager d'effacer complètement le passé. »

Moi-même, le 23 août 1988, je déclarais que « ce pardon - je faisais référence au pardon le plus large - ne peut être que la conséquence de la réconciliation. Les deux délégations ont aujourd'hui accepté une amnistie qui n'exclut que les crimes les plus graves. Laissons la réconciliation s'accomplir avant d'envisager d'autres solutions. »

Il m'a été donné, le 20 août 1988, de déclarer : « Si, sur le territoire, on s'acheminait vers une paix respectée, vers la sécurité totalement rétablie, les conditions, je crois, pourraient être créées pour un large pardon. »

On est donc en droit de se demander : est-ce là soustraire des éléments à l'appréciation des Français ? Est-ce là occulter une réalité ? Tout avait été clairement dit.

Comme le disait très opportunément, en 1988, Alain Juppé, « je crois que le meilleur juge de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, ce sont tous ceux qui se trouvent sur le territoire ».

Qui donc est meilleur juge de l'avenir de ce territoire, et donc de l'attitude que l'on doit avoir aujourd'hui vis-à-vis du passé pour mieux assurer son avenir, qui peut être meilleur juge à cet égard que ceux qui ont pris la responsabilité historique de mettre fin à la violence, de définir l'avenir commun, Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur ? Jean-Marie Tjibaou qui a tant souffert dans sa famille, comme cela a été rappelé, des événements tragiques survenus depuis 1984, a demandé le pardon pour permettre la paix. Ceux qui ont recueilli son héritage politique le demandent à leur tour. Quant à Jacques Lafleur, il a dit clairement et avec courage qu'il ne fallait pas jouer avec le sang, faire de l'agitation et prendre ainsi le risque de voir d'autres victimes tomber.

Ceux qui ont toute légitimité pour parler au nom des Calédoniens demandent, d'un commun accord, le pardon. Écoutons-les !



HAUT-COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
EN NOUVELLE CALEDONIE

NOUMEA LE 19 OCT. 1989

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver ci-joint le texte de projet de loi portant amnistie relative au Territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Conformément à l'article 57 de la loi référendaire du 9 Novembre 1988, je vous prie de bien vouloir saisir selon la procédure d'urgence, le Congrès du Territoire sur l'ensemble de ce texte.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.


Le Délégué du Gouvernement
pour la Nouvelle-Calédonie
et les Iles Wallis et Futuna
Bernard GRAUSET

Monsieur Simon LOUECKHOTE
Président du CONGRES
du TERRITOIRE

NOUMEA

N° 2018 - /SCCC

TERRITOIRE
 DE LA
 NOUVELLE-CALÉDONIE

 HAUT-COMMISSARIAT

 CHETARIAT GÉNÉRAL

 2018- 414 /SCCC

NOUMEA, le 18 OCT. 1989

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DE LA REUNION DU
 COMITE CONSULTATIF DU MERCREDI 18 OCTOBRE 1989

Le Comité Consultatif convoqué par lettre en date du 13 Octobre 1989 s'est réuni le MERCREDI 18 OCTOBRE 1989 à 15 heures à la résidence sous la présidence du Délégué du Gouvernement, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie Monsieur Bernard CRASSET.

ETAIENT PRESENTS :

- M. Simon LOUPCHKOTK, Président du Congrès du Territoire,
- M. Pierre FROCTER, Vice-Président du Congrès du Territoire,
- M. Jean LEQUES, Vice-Président de l'Assemblée de la Province SUD,
- M. Hnaéjé HAMU, Vice-Président de l'Assemblée de la Province des ILES LOYAUTIK,
- M. Raymond FADOUTY, Vice-Président de l'Assemblée de la Province NORD,

ABSENTS EXCUSÉS :

- M. Jacques LAFLEUR, Président de l'Assemblée de la Province SUD,
- M. Richard KALOL, Président de l'Assemblée de la Province des ILES LOYAUTIK,
- M. Léopold JORÉDIE, Président de l'Assemblée de la Province NORD,

1°/ PROJET DE LOI PORTANT AMNISTIE RELATIVE A LA NOUVELLE-CALÉDONIE.

Les Membres du Comité Consultatif informés de ce projet de loi en ont pris acte, sans observation.

2°/ PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI N° 83-583 DU 5 JUILLET 1983 REPRIMANT LA POLLUTION DE LA MER PAR LES HYDROCARBURES.

Le Comité Consultatif émet un avis favorable à l'unanimité de ses Membres sans modification.

ANNEXE VII

Les différentes catégories de textes d'amnistie

1 Les textes d'amnistie liés aux événements de la guerre et de l'occupation

Ces textes sont intervenus pour l'essentiel jusqu'en 1959. De forme et de portée diverses, ils eurent tous pour but d'effacer les condamnations prononcées à la suite de faits répréhensibles commis pendant la guerre, que ce soit en métropole ou dans l'empire.

On peut dénombrer jusqu'à vingt textes dans cette catégorie. Parmi eux figurent des textes de portée générale, tels par exemple :

- la loi du 16 avril 1946 portant amnistie ;
- la loi du 16 août 1947 portant amnistie ;
- la loi du 5 janvier 1951 portant amnistie, instituant un régime de libération anticipée, limitant les effets de la dégradation nationale et réprimant les activités antinationales ;
- la loi du 6 août 1953 portant amnistie ;
- l'ordonnance du 31 janvier 1959 portant amnistie ;
- la loi du 31 juillet 1959 portant amnistie ;
- la loi du 18 janvier 1966 portant amnistie.

Appartiennent aussi à cette catégorie des textes de portée particulière :

- l'ordonnance du 19 février 1945 (petits trafics, vols, etc., commis sous l'occupation) ;
- la loi du 9 février 1949 (faits de collaboration commis par les mineurs de vingt et un ans) ;

la loi du 20 février 1953 (incorpore de force dans les formations militaires ennemies) ;

la loi du 9 juin 1958 (amnistie des faits ayant entraîné la condamnation d'étrangers appartenant à des pays neutres pour faits de collaboration économique avec l'ennemi).

Tous ces textes présentèrent trois caractéristiques essentielles :

a) ils n'intervinrent qu'une fois les événements terminés.

b) ils participèrent d'un processus progressif. Pour l'essentiel, ces textes intervinrent en effet jusqu'en 1959, mais des textes ultérieurs vinrent compléter le dispositif telles, pour prendre un exemple, certaines dispositions de la loi du 3 décembre 1982.

c) ils délimitèrent enfin avec précision les infractions amnistiables.

C'est ainsi qu'une distinction fut ainsi généralement faite entre :

- les infractions strictement politiques, jugées pour l'essentiel par la Haute Cour, la plupart de ces infractions ne furent d'ailleurs pas amnistiées ;

- les infractions commises au service de l'Etat, que ce soit en métropole ou dans l'Empire. Etaient ainsi visés les cas des fonctionnaires d'autorités ou d'exécution ayant commis certains actes dans l'exercice de leurs fonctions. En parallèle furent d'ailleurs amnistiées certaines sanctions administratives ;

- les infractions commises délibérément au service de l'ennemi ;

- les infractions commises à l'occasion du trouble de la période (exemple : marché noir) ;

- les infractions commises par les résistants qui, bien que commis contre l'occupant, tombaient légalement sous le coup de la loi pénale.

2 Les textes d'amnistie liés à la décolonisation

Ces textes sont au nombre d'environ une quinzaine et parmi eux figurent quelques textes concernant les événements d'Indochine, de Tunisie et du Maroc et ceux, en plus grand nombre et d'une plus grande importance politique, concernant l'Algérie.

Dans le premier groupe, on relève :

- la loi du 9 mai 1946 (condamnés indochinois) ;
- la loi du 8 août 1956 (Tunisie) ;
- l'ordonnance du 31 janvier 1959 (Maroc) ;
- certaines dispositions de la loi du 3 décembre 1982.

En ce qui concerne l'Algérie, les textes intervinrent d'une part à l'occasion des événements de Setif de 1945 (loi du 9 mars 1946) et d'autre part à l'issue des événements de 1954 - 1962, savoir :

- la loi du 31 juillet 1959 ;
- deux décrets du 22 mars 1962 ;
- deux ordonnances du 14 avril 1962 ;
- la loi du 17 juin 1966 ;
- la loi du 31 juillet 1968 ;
- la loi du 3 décembre 1982 ;
- la loi du 8 juillet 1987.

Comme pour l'amnistie des infractions liées à la guerre, l'amnistie des infractions liées à la décolonisation en Algérie eut lieu après les événements, de façon progressive et selon un régime sélectif en matière d'infractions amnistiables.

On sait ainsi, pour prendre un exemple significatif, que la situation administrative des généraux mêlés au putsch d'Alger de 1961 ne fut réglée que par la loi du 3 décembre 1982, soit plus de vingt ans après les événements.

Ainsi, comme les textes amnistiant les infractions liées à la guerre, les textes concernant les infractions commises lors de la décolonisation eurent pour but de régler

definitivement, a posteriori, progressivement et de manière nuancée des situations criminelles, délictuelles et contraventionnelles nées pendant des périodes troubles de l'histoire.

3. Les textes d'amnistie généraux

Ces textes interviennent principalement à la suite de l'élection d'un nouveau président de la République. L'amnistie apparaît alors comme une survivance de ce que la monarchie qualifiait de "don de joyeux avènement". Ces textes n'interviennent jamais à la suite de troubles. Sept textes de ce type sont intervenus depuis 1945. Les plus récents étant :

- la loi du 30 juin 1969 ;
- la loi du 16 juillet 1974 ;
- la loi du 4 août 1981 ;
- la loi du 20 juillet 1988.

C'est la Nation, et non le Président de la République, rappelons-le, qui décide ainsi à cette occasion d'accorder le pardon d'infractions définies.

4. Les textes d'amnistie liés à certains événements particuliers

A cette catégorie peuvent être rattachés quatre textes particuliers faisant suite à des événements déterminés :

- la loi du 6 février 1956 portant amnistie de faits commis en cours et à l'occasion de conflits collectifs du travail et de manifestations sur la voie publique ;
- la loi du 17 décembre 1953 (grèves insurrectionnelles) ;
- la loi du 23 mai 1968 amnistiant les infractions commises du 1^{er} février au 15 mai 1968 en relation avec les événements survenus à l'Université et les manifestations auxquelles ils donnèrent lieu ;

la loi du 21 décembre 1972, portant amnistie de certaines infractions commises avant le 1er septembre 1972 à l'occasion de conflits relatifs à des problèmes agricoles, ruraux, artisanaux ou commerciaux ou de conflits du travail

la loi du 2 mars 1982 (Corse).

5° Les textes d'amnistie ponctuels

la loi du 31 décembre 1985 portant amnistie relative à la Nouvelle-Calédonie et dépendances ;

la loi du 10 juillet 1989 portant amnistie (Guadeloupe et Martinique, Corse, objecteurs de conscience, insoumis ou déserteurs).

Ces textes correspondent à des mesures de clémence nécessitées par telle ou telle évolution de la législation, ou par la volonté d'apurer certaines situations du passé. Ils n'interviennent jamais à la suite de troubles.

A ce dernier titre, figurent notamment les amnisties fiscales et douanières prévues pour certaines lois de finances ou par des textes spécifiques.

S'agissant des amnisties provoquées par l'évolution de la législation, peut être citée notamment l'amnistie prévue par la loi du 28 juillet 1978 relative à la radiodiffusion et à la télévision quant à la violation du monopole.