

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1979.

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, autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides.

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Étienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marilhac, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1371, 1439 et in-8° 245.

Sénat : 91 (1979-1980).

Nouvelles-Hébrides.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Présentation générale du condominium	4
<i>a) Situation géographique</i>	<i>4</i>
<i>b) Historique</i>	<i>4</i>
<i>c) Statut juridique</i>	<i>5</i>
<i>d) Organisation administrative générale</i>	<i>6</i>
II. — L'évolution récente	8
— Election en 1975 d'une assemblée représentative	8
— Les partis Néo-Hébridais	8
— L'autonomie interne : l'assemblée représentative se voit dotée d'une compétence générale, et un conseil des ministres est créé	9
— Vers l'indépendance	10
III. — Les problèmes restant en suspens	10
<i>a) Indemnisation des Français des Nouvelles-Hébrides privés de leurs terres ..</i>	<i>11</i>
<i>b) Questions de nationalité</i>	<i>13</i>
<i>c) Situation des fonctionnaires servant aux Nouvelles-Hébrides</i>	<i>14</i>
<i>d) Représentation électorale des Français des Nouvelles-Hébrides</i>	<i>14</i>
Décisions de la Commission : acceptation de la délégation de pouvoir demandée par le Gouvernement conformément à l'article 38 de la Constitution	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, déposé par le Gouvernement le 5 novembre 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale, et adopté par celle-ci le 7 décembre 1979, a pour objet de permettre au Gouvernement de prendre par ordonnances, jusqu'au 1^{er} janvier 1981, les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides.

Une telle pratique tend, en ce qui concerne l'outre-mer, à devenir la règle, cette procédure n'ayant pas été utilisée moins de treize fois depuis la loi n° 60-101 du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre certaines mesures relatives au maintien de l'ordre en Algérie.

Sa constitutionnalité en cette matière a, néanmoins, été affirmée par le Conseil constitutionnel, le 12 janvier 1977, à propos de la loi n° 77-51 du 20 janvier 1977 relative à l'indépendance de Djibouti.

Votre Rapporteur croit donc préférable, après avoir évoqué les données essentielles concernant le condominium des Nouvelles-Hébrides, et rappelé les étapes qui le conduisent à l'indépendance, de consacrer l'essentiel de son rapport aux problèmes posés par celle-ci, plus particulièrement sous l'angle des intérêts de ceux de nos compatriotes qui, souvent depuis plusieurs générations, vivent aux Nouvelles-Hébrides, et ont consacré tous leurs efforts au développement économique de cet archipel.

I. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CONDOMINIUM

a) Situation géographique.

L'archipel des Nouvelles-Hébrides comprend plus de 80 îles, pour une superficie approximative de 13.000 kilomètres carré. Il s'étale sur une longueur de 700 kilomètres dans l'océan Indien, au nord-est de la Nouvelle-Calédonie, plus précisément entre le 13° et le 21° degré de latitude sud, et entre le 166° et le 171° degré de longitude est.

Le sol, de formation corallienne et volcanique, repose sur un socle plus ancien. Le climat étant chaud et humide, les îles sont couvertes d'une végétation dense.

La population est d'environ 112.000 habitants, dont 3.931 Français.

L'agriculture constitue l'activité économique essentielle. La production principale est le coprah, ce qui rend l'économie de l'archipel particulièrement précaire et dépendante des marchés mondiaux.

b) Historique.

Découvert en 1606 par le navigateur portugais Queiros, qui baptisa l'une des plus grandes îles du nom d'« Espiritu Santo », l'archipel fut parcouru en 1768 par le Français Bougainville, et reçut son nom de « Nouvelles-Hébrides » de l'anglais James Cook, qui en fit six ans plus tard l'exploration détaillée. Il fut visité ensuite par les Français La Pérouse, d'Entrecasteaux et Dumont d'Urville, mais sans qu'intervienne aucune prise de possession officielle.

A partir de 1858, des missions presbytériennes anglaises s'implantent à Tanna, puis à Vaté et à Mallicolo, tandis que des pères maristes français fondent des églises en 1886 à Vaté, Mallicolo et Santo. A la même époque s'installent des colons d'origine européenne, français de Nouvelle-Calédonie ou anglais d'Australie, qui demandaient, les uns comme les autres, l'annexion des Nouvelles-Hébrides par leur pays d'origine.

C'est dans ces conditions que, pour éviter tout conflit, la Grande-Bretagne et la France concluent le 16 novembre 1887, une convention mettant en place une commission navale franco-anglaise chargée de la protection des vies et des propriétés des sujets des deux nations. Composée de deux officiers de marine français et de deux officiers de marine britanniques en service sur les navires de

guerre relachant dans les eaux de l'archipel, cette commission était présidée alternativement par un ressortissant de chacune des deux nations. C'est ainsi qu'a été amorcé ce qui est devenu le condominium (1) des Nouvelles-Hébrides, institué quelques années plus tard par la Convention de Londres du 20 octobre 1906 et le Protocole du 6 août 1914.

c) Statut juridique.

Les juristes, à l'heure même où le condominium est sur le point de disparaître, ne sont point encore parvenus à un accord sur sa définition. Certains auteurs ont parlé d'exercice commun de la souveraineté. Mais cette thèse est rejetée par ceux pour lesquels la caractéristique de la souveraineté est précisément de ne s'accommoder d'aucun partage. On en est alors arrivé à la conception d'une communauté internationale partielle, ce dernier qualificatif étant utilisé par opposition aux communautés internationales à vocation universelle, l'O.N.U., par exemple. D'autres juristes se sont attachés à une définition plus pragmatique : ainsi le professeur Charles Rousseau écrit-il : « Le régime du condominium se caractérise par l'exercice conjoint, sur pied d'égalité par deux ou plusieurs Etats, de l'autorité politique et juridictionnelle à l'égard d'un territoire déterminé. » Selon le même auteur, cette sorte d'« indivision territoriale » se définit ainsi avant tout par ses compétences, que nous allons maintenant évoquer brièvement.

Aux termes du Protocole du 6 août 1914, « l'archipel des Nouvelles-Hébrides, y compris les îles Banks et les îles Torrès, formera un territoire d'influence commune sur lequel les sujets et citoyens des deux puissances signataires jouiront de droits égaux de résidence, de protection personnelle et de commerce, chacune des deux puissances demeurant souveraine à l'égard de ses nationaux... et ni l'une ni l'autre n'exerçant une autorité séparée sur l'archipel ».

Selon la doctrine officiellement admise :

1° Il n'y a pas partage de souveraineté, mais « influence commune ». Si l'une des nations renonçait à exercer son influence, cela n'entraînerait pas automatiquement l'obligation de retrait de l'autre puissance.

2° Chaque puissance exerce à l'égard de ses nationaux (et, nous le verrons plus bas, de ses « optants ») la plénitude de sa souveraineté. Ce qui fait dire souvent que « les Nouvelle-Hébrides sont françaises pour les Français et anglaises pour les Anglais ».

(1) Du latin *Dominium* : Souveraineté. « Souveraineté exercée en commun par deux ou plusieurs Etats sur un même pays » (dictionnaire Robert).

3° Les questions intéressant l'ensemble de l'archipel ne peuvent être traitées que conjointement.

En ce qui concerne le droit public interne, du fait que la souveraineté de la France n'est pas seule à s'exercer sur l'archipel, celui-ci n'est pas considéré comme l'un des « territoires d'outre-mer » prévus par la Constitution. Il ne s'agit pas non plus d'un Etat lié à la France par des liens de communauté, mais d'une entité *sui generis* dont, pour de simples raisons de commodité administrative, la gestion est rattachée au secrétariat d'Etat chargé des Départements et Territoire d'outre-mer.

Le statut des personnes est, lui aussi, conditionné par les dispositions du Protocole. Les Nouvelles-Hébrides étant réservées à l'influence commune de la France et de la Grande-Bretagne, il s'ensuit que nul ne peut s'y réclamer d'une autre puissance.

A cet effet, le Protocole (art. 1-2°) dispose que « les ressortissants des tierces puissances jouiront des mêmes droits et seront soumis aux mêmes obligations que les citoyens français et les sujets britanniques. Ils auront à opter dans un délai d'un mois... pour le régime applicable aux ressortissants de l'une ou de l'autre puissance ».

Ces dispositions s'appliquent aux personnes qui, en dehors de l'archipel, peuvent se réclamer du statut de citoyen ou sujet d'un Etat autre que la France ou la Grande-Bretagne.

Les autochtones ou « indigènes », aux termes du Protocole, sont définis comme « toute personne de race océanienne ne ressortissant pas, soit comme citoyen, soit comme sujet ou protégé, de l'une des deux puissances signataires ». Ils ne peuvent acquérir cette qualité de ressortissant.

Des dispositions spéciales sont prévues pour leur administration. En particulier l'article 8-4° du Protocole précise que « les hauts commissaires et les commissaires résidents auront autorité sur les chefs de tribus indigènes. Ils auront, en ce qui concerne ces tribus, le pouvoir d'édicter des règlements d'administration et de police et d'en assurer l'exécution ». Par la suite, ces notions de « tribus » et de « chefs de tribus » se sont considérablement élargies, au fur et à mesure de la décomposition du système tribal et de la mise en place de nouveaux organes d'administration autochtone. Le principe demeure, toutefois, que l'administration des autochtones est une matière « conjointe ».

d) Organisation administrative générale.

Les deux puissances sont représentées dans le Pacifique par deux hauts commissaires (pour la France, le haut commissaire en Nouvelle-Calédonie). Ceux-ci délèguent leurs pouvoirs à deux com-

missaires résidents établis à Port-Villa, chef-lieu des Nouvelles-Hébrides.

A la tête de chacune des circonscriptions administratives sont placés deux délégués, l'un français, l'autre britannique ; il existe quatre circonscriptions :

a) La circonscription des îles du Sud comprenant : Erromango, Tanna, Anatom, Anixa et Futuna ;

b) La circonscription des îles du Centre, première subdivision, comprenant : Vaté, les Sherpherds, Epi et les îles entre Vaté et Epi ;

c) La circonscription des îles du Centre, deuxième subdivision, comprenant : Mallicolo, avec les îles situées à l'est et au sud, Paama, Lopévi, Ambrym et Pentecôte ;

d) La circonscription des îles du Nord comprenant : Santo avec les îles à l'Est et au Sud, Aoba, Maewo, les Banks et les Torrès.

Le pouvoir réglementaire ne peut être exercé, en ce qui concerne le domaine commun, que par décisions conjointes des deux hauts-commissaires ou des deux résidents.

Les autorités françaises d'une part, et les autorités britanniques d'autre part, disposent d'un effectif égal de forces de police.

Il convient enfin de signaler l'existence d'un système judiciaire particulièrement complexe. Coexistent des juridictions françaises, des juridictions britanniques, un tribunal mixte et des « tribunaux indigènes ».

En résumé, les caractères essentiels du régime institué par le Protocole sont les suivants :

1° Les actes administratifs et réglementaires susceptibles d'être accomplis se répartissent en trois catégories :

a) actes relevant de l'autorité nationale française ;

b) actes relevant de l'autorité nationale britannique ;

c) actes relevant de l'autorité conjointe franco-britannique.

2° D'une manière générale, les ressortissants français ou britanniques, lorsqu'ils sont seuls en cause, sont placés sous l'autorité exclusive de leur pays respectif.

3° Le Protocole a laissé un champ très large à l'initiative de l'autorité conjointe locale, particulièrement en matière « indigène », et ne s'est guère préoccupé de réglementer d'une manière détaillée que les questions foncières et les questions de travail des « indigènes ».

Ces lacunes ont pu être palliées partiellement grâce aux règlements conjoints que les hauts commissaires ont pouvoir d'édicter « pour le maintien de l'ordre et la bonne administration » de l'archipel. De plus, de nombreux échanges de lettres entre la France et la Grande-Bretagne sont venus apporter au Protocole certains aménagements.

Il n'en reste pas moins qu'un courant puissant est apparu depuis quelques années en faveur d'une évolution institutionnelle radicale, permettant en particulier aux autochtones de participer à la gestion des affaires locales.

II. — L'ÉVOLUTION RÉCENTE

La participation des autochtones aux affaires publiques est amorcée par un arrêté conjoint des deux hauts-commissaires qui, le 4 avril 1957, décide la création d'un conseil consultatif aux attributions restreintes et dont tous les membres étaient nommés par les commissaires résidents.

A la suite d'une conférence interministérielle réunissant les 4 et 5 novembre 1974 Miss Joan Lestor, secrétaire d'Etat aux Foreign Office, et M. Olivier Stirn, secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M., une étape supplémentaire est franchie, d'abord par la création, le 15 janvier 1975, de municipalités urbaines et de communes rurales dont les conseils sont élus au suffrage universel, puis, le 29 août 1975, par l'institution d'une assemblée représentative dotée d'attributions assez étendues, et dont le mode de désignation était particulièrement complexe : 20 élus autochtones dans les circonscriptions rurales, 9 élus dans les circonscriptions urbaines de Port-Vila et Luganville (dont 3 autochtones, 3 britanniques et 3 français), 9 représentants des intérêts économiques (dont 3 français et 3 britanniques élus par les chambres de commerce, et 3 autochtones élus par les coopératives rurales) et, enfin, 4 chefs élus par le collège des chefs coutumiers. L'élection de cette assemblée a fait apparaître la division de la population de l'archipel en deux blocs :

— le National Party, devenu ensuite le Vanua Aku Paty, indépendantiste, soutenu par la Grande-Bretagne et les églises protestantes, et dirigé par le pasteur Walter Lini ;

— divers partis dits « réformistes », favorables à une évolution plus progressive :

- l'U.N.C.H. (Union des communautés des Nouvelles-Hébrides) devenue ensuite le T.A.N.-union, favorable à la

France, et jouissant de divers appuis autochtones, notamment dans le Sud (Tanna),

- le M.A.N.H. (Mouvement autonomiste des Nouvelles-Hébrides), partisan d'un statut comparable à celui de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, et regroupant, en particulier, les habitants français de Santo,
- le Nagriamel, parti essentiellement autochtone et prônant le retour à la culture mélanésienne, dirigé à Santo par M. Jimmy Stevens,
- le Tabwemassana (du nom d'une montagne), mouvement mélanésien essentiellement implanté à Santo.

Alors que les élections municipales du 16 août 1975 avaient donné une forte majorité aux modérés, l'élection de l'assemblée représentative, beaucoup plus disputée, aboutissait, à la suite de diverses annulations pour irrégularités, à un partage égal des délégués : 21 pour le National Party, 21 pour les partis réformistes.

Il en résulta, après des troubles divers, fomentés tant par le Nagriamel que par le Vanua Aku Paty, une paralysie complète de l'assemblée. Sa dissolution fut prononcée le 26 juin 1977.

Dès lors s'engage le processus qui conduit les Nouvelles-Hébrides à l'indépendance, demandée par l'assemblée générale des Nations unies, et dont une conférence, réunie à Paris les 20 et 22 juillet 1977, définit les étapes : des élections auront lieu en novembre 1977, l'autonomie interne sera accordée dans le courant de 1978, et un référendum sur l'indépendance sera organisé en 1980.

Les réformes annoncées font l'objet d'un Echange de lettres franco-britanniques du 15 septembre 1977 et d'un Règlement conjoint du 11 janvier 1978.

Démocratisée, l'assemblée représentative est désormais élue au suffrage universel, et dispose d'une compétence générale, sauf dans les matières expressément réservées aux autorités condominiales (défense, ordre public, relations extérieures, monnaie et change).

Un conseil des ministres est créé ; il est dirigé par un Premier ministre élu par l'assemblée. Ce conseil « gère les affaires de l'archipel », et, à ce titre, « dirige et contrôle l'activité des services publics », le tout sous réserve des matières réservées à la compétence conjointe de la France et de la Grande-Bretagne. Des conseils de circonscriptions peuvent être créés dans les quatre circonscriptions administratives, par règlement conjoint des commissaires résidents. Enfin, un conseil des chefs coutumiers, créé en décembre 1976, est maintenu tel quel.

Ce système, bien que libéral, est néanmoins récusé par le Vanua Aku Paty, qui exige l'indépendance immédiate et ne participe pas à l'élection de l'assemblée. Les candidats « modérés » sont donc élus

sans opposition, et le conseil des ministres, désigné par l'assemblée et mis en place le 11 janvier 1978 par un règlement conjoint des hauts-commissaires, ne comprend aucun représentant du Vanua Aku Paty, ni, d'ailleurs, du Nagriamel.

Ce conseil ne jouit, de ce fait, que de peu d'autorité, d'autant que le Vanua Aku Paty a, pour sa part, proclamé un « Gouvernement provisoire du peuple ».

Après divers troubles, notamment à Port-Vila et Luganville, un dialogue finit par s'engager. Le 5 avril 1978, un comité pour la réforme électorale, comprenant cinq représentants du gouvernement et cinq représentants du Vanua Aku Paty, formula diverses propositions, mais sans qu'un accord ne soit trouvé.

Ce sont finalement les deux puissances condominiales qui, au cours d'entretiens à Londres le 20 juillet 1978, définissent une politique conjointe consistant essentiellement dans la constitution d'un gouvernement d'union chargé d'élaborer une constitution, et de préparer deux scrutins : d'abord, l'élection de l'assemblée, puis un référendum décidant à la fois de la date de l'indépendance et de l'adoption de la constitution. Ces décisions font l'objet d'une déclaration conjointe du 27 octobre 1978. L'assemblée ayant décidé un changement de gouvernement, le 15 décembre 1978, un gouvernement d'union nationale est constitué. Son président est l'abbé Leymang, chef du T.A.N.-union, et comme vice-président le pasteur Lini, chef du Vanua Aku Paty.

Enfin, les élections de l'assemblée, qui viennent de se dérouler en novembre 1979, ont accordé au Vanua Aku Paty une majorité écrasante : 26 des 39 sièges à pourvoir, contre 13 aux autres formations. Le Vanua Aku Paty remporte également (mais d'un siège seulement) la majorité dans les conseils régionaux de Santo et Tanna.

Un nouveau gouvernement d'autonomie interne, chargé de conduire le condominium à l'indépendance, a été constitué. Le président en est le pasteur Lini et comprend sept autres ministres, tous membres du Vanua Aku Paty.

III. — LES PROBLÈMES RESTANT EN SUSPENS

Le Gouvernement actuel jouit à l'Assemblée représentative et dans le pays d'une large majorité. La constitution adoptée est à caractère démocratique et devrait assurer le respect des libertés publiques. L'organisation régionale devrait sauvegarder les particularismes sans, pour autant, laisser libre cours à certaines tendances séparatistes. Le français sera, constitutionnellement, maintenu comme

langue officielle aux côtés de l'anglais et de la langue locale, le bichelamar. La décolonisation s'effectue aux Nouvelles-Hébrides selon un processus et un calendrier établis par la France et la Grande-Bretagne. Ces raisons exposées par le M. le secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer lui ont fait déclarer à l'Assemblée nationale que les relations entre la France et le nouvel Etat seront « cordiales et très constructives ».

Votre Commission n'est, pour sa part, nullement convaincue par ce tableau idyllique.

Sans doute n'est-il pas question pour le Parlement de remettre en cause le principe même de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, qui n'est d'ailleurs pas du domaine de la loi : les Nouvelles-Hébrides n'ayant jamais fait partie du territoire de la République, l'article 53 de la Constitution n'est pas applicable, et point n'est besoin de rouvrir un débat tranché sans équivoque par l'Assemblée nationale.

Il n'en reste pas moins que les conditions même de cette indépendance sont de nature à entraîner de sérieuses inquiétudes quant à la sauvegarde des intérêts des Français des Nouvelles-Hébrides, dont le nombre total est de 3.931.

a) Le problème le plus crucial est celui de leurs biens, qui comprennent non seulement des propriétés urbaines, notamment à Port-Vila et à Luganville, mais encore près de 100.000 hectares de propriétés rurales régulièrement immatriculées (auxquels s'ajoutent 13.000 hectares appartenant au Gouvernement français et 35.000 hectares détenus par la Société française des Nouvelles-Hébrides).

RÉPARTITION DES TERRES IMMATRICULÉES DANS LE CONDOMINIUM PAR GROUPES D'ILES
OU CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

	Néo- Hébridais	Britan- niques et optants	Munic- ipalités	Condo- minium	Français et optants			En hectare
					Individus Sociétés Missions	S.F.N.H.	Etat français	
Iles du Nord	37.520	10.632	10	183	43.804	20.986	9.687	»
Iles du Centre II	6.640	2.042	»	163	3.566	»	75	»
Iles du Centre I	12.629	17.824	60	239	43.315	13.461	3.279	»
Iles du Sud	1.977	6.406	»	16	7.160	»	2	»
Total général	58.766	36.904	70	601	97.815	34.447	13.043	241.676

Or, la Constitution des Nouvelles-Hébrides, dans son article 71, pose le principe que « toutes les terres situées dans le territoire de la République appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et à leur descendance ». L'article 72 ajoute que « dans la République les règles coutumières constituent le fondement des droits de propriété et d'usage des terres », et l'article 73 que « seuls les citoyens indigènes de la République ayant acquis leurs propriétés selon un système reconnu de tenure foncière détiennent des droits de propriété perpétuelle sur ces propriétés ».

On ne saurait proclamer plus clairement une volonté non équivoque d'exproprier tous les non-Mélanésiens, et votre Commission ne peut être rassurée par les dispositions des articles 74 (possibilité, dans le cadre des articles 71, 72 et 73 de dispositions propres aux immeubles urbains) et 75, aux termes duquel « le Parlement (des Nouvelles-Hébrides) détermine les critères d'évaluation des dédommagements et le mode de paiement qu'il estime appropriés à l'égard des personnes atteintes dans leurs intérêts par les dispositions légales. »

M. le Secrétaire d'Etat a fait allusion devant l'Assemblée nationale à un système de location des terres dont pourraient bénéficier nos compatriotes. Une telle procédure — dont rien n'indique, au demeurant, qu'elle sera mise en œuvre — ne confère que des garanties illusoire dans la mesure où un bail finit toujours par prendre fin, et, en tout état de cause, n'entraîne nullement les mêmes prérogatives que la propriété elle-même.

Que le Gouvernement français le veuille ou non, il est à peu près certain que nos compatriotes des Nouvelles-Hébrides seront spoliés, comme bien d'autres l'ont été avant eux dans d'autres territoires. Or, aucune indemnisation ne pourra leur être accordée, en vertu de la législation en vigueur, c'est-à-dire la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970, pour deux raisons.

La première, c'est que cette loi ne concerne que les biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, et ne vise donc pas expressément le condominium.

La seconde, c'est que la loi du 15 juillet 1970 ne s'applique qu'aux personnes spoliées antérieurement au 1^{er} juin 1970. Votre rapporteur tient à rappeler à ce propos que le Sénat, dans sa séance du 14 décembre 1977, a adopté une proposition de loi de MM. Jacques Habert, Louis Gros, Charles de Cuttoli, René Croze, Paul d'Ornano et Edmond Sauvageot, ayant précisément pour objet de supprimer cette date du 1^{er} juin 1970. Depuis deux années, ce texte est en instance à l'Assemblée nationale. Il est impossible de prévoir la date à laquelle il pourrait être inscrit à son ordre du jour.

Votre Commission souhaite en conséquence que toutes mesures tendant à l'indemnisation des Français des Nouvelles-Hébrides soient prises par le Gouvernement, par voie d'ordonnance, ou, de préférence, par l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi précitée, avec un amendement l'étendant au condominium, ce qui aurait pour avantage de ne pas créer de discrimination entre nos compatriotes des Nouvelles-Hébrides et les Français qui, au Maroc et à Madagascar, au Vietnam, au Cambodge, aux Comores, au Tchad et dans bien d'autres pays, ont été spoliés depuis le 1^{er} juin 1970.

b) Les dispositions constitutionnelles néo-hébridaises relatives à la nationalité ne sont guère plus bienveillantes à l'égard des non-Mélanésiens.

Seuls, en effet, sont de plein droit citoyens des Nouvelles-Hébrides, en application de l'article 9 de la Constitution néo-hébridaise, les personnes ayant quatre grands-parents membres d'une tribu ou d'une communauté indigène des Nouvelles-Hébrides, et les personnes d'ascendance néo-hébridaise n'ayant ni citoyenneté, ni nationalité, ni le statut d'« optant ». Peuvent en outre opter pour la nationalité néo-hébridaise les citoyens étrangers ou les optants d'ascendance néo-hébridaise.

En dehors des métis, ces dispositions excluent les Français, même résidant aux Nouvelles-Hébrides depuis dix ans. En tout état de cause, la double nationalité étant interdite par l'article 13 de la Constitution néo-hébridaise, ceux de nos compatriotes qui pourraient devenir néo-hébridais devraient renoncer à la nationalité française.

Il n'en résulte pas pour autant de problème particulier, la loi française faisant échec aux dispositions législatives des pays qui contraignent les Français qui y vivent à renoncer à leur nationalité et elle leur permet de la recouvrer par simple déclaration (art. 97-4 du Code de la nationalité).

Les Néo-Hébridais vivant en France (plus particulièrement en Nouvelle-Calédonie) ne peuvent bénéficier de la naturalisation sans condition de stage prévue à l'article 64 (5°) du Code de la nationalité au profit des ressortissants des pays ayant fait partie de « l'outre-mer » français, les Nouvelles-Hébrides n'ayant jamais été territoire français. Ils ont, en revanche, la possibilité d'être naturalisés sans condition de stage en application de l'article 64-1, visant les ressortissants des pays dont l'une des langues officielles est le français.

Reste le cas des « optants », c'est-à-dire des étrangers établis aux Nouvelles-Hébrides et ayant opté pour le régime juridique français. Ces personnes, qui pouvaient acquérir la nationalité française, ne le pourront plus après l'indépendance, à moins de s'établir en territoire français.

Il ne paraît cependant pas que la situation de ces personnes, au nombre de 750 environ, justifie une modification législative leur conférant un avantage particulier.

c) Un troisième problème est celui des fonctionnaires servant aux Nouvelles-Hébrides. Selon le Gouvernement, les mesures suivantes sont en cours ou envisagées :

1° 111 agents de nationalité française (1) de l'administration conjointe du condominium dont 93 (2) ont été intégrés dans la Fonction publique néo-hébridaise mise en place le 1^{er} janvier 1979. 38 d'entre eux seront intégrés dans le cadre de l'Etat : 20 agents permanents qui l'ont demandé et 18 agents contractuels remplissant la double condition d'âge et de durée de service requise (moins de cinquante ans, six ans de service). Les droits acquis par les autres seront liquidés par l'Etat.

2° 65 agents de nationalité française sont employés à la résidence de France :

— 22 fonctionnaires du cadre local, qui seraient intégrés par décret dans les corps métropolitains homologues en application de la loi du 13 juillet 1963 ;

— 13 agents contractuels anciens remplissant la double condition d'âge et de service applicable aux agents permanents précités seraient également intégrés ;

— 30 autres agents verraient leurs droits liquidés sur la base d'un mois de salaire par année de service.

Le total des personnels reclassés dans la fonction publique s'élèverait ainsi à 73.

d) Reste, enfin, le problème de la représentation électorale des Français des Nouvelles-Hébrides. Le Gouvernement envisage, par ordonnance, de supprimer leur rattachement à la première circonscription de la Nouvelle-Calédonie, ce qui a d'ailleurs été demandé à plusieurs reprises par le député de cette circonscription, M. Pidjot. Un grand nombre d'entre eux pourront, en tout état de cause, rester inscrits en Nouvelle-Calédonie, soit dans une commune avec laquelle ils ont l'un des liens prévus par l'article L. 12 du Code électoral, soit dans la ville de Nouméa (qui dépasse 30.000 habitants), dans la limite de 2 % des électeurs inscrits. Ils participeront enfin, à la désignation du Conseil supérieur des Français de l'étranger, et par là même à l'élection des sénateurs qui les représentent.



(1) 51 agents permanents, 33 contractuels et 27 temporaires.

(2) 10 agents permanents et 4 contractuels ont démissionné ou ont été congédiés.

Ayant ainsi examiné les problèmes restant encore en suspens en ce qui concerne l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, on peut donc s'interroger sur l'opportunité du recours à l'article 38 de la Constitution demandé par le Gouvernement.

Il serait, sans nul doute, aisé de résoudre par la loi le problème des fonctionnaires, sur lequel ne semble peser aucune incertitude. Il en est de même en ce qui concerne la suppression du rattachement des Français des Nouvelles-Hébrides à la première circonscription de la Nouvelle-Calédonie.

Aucune disposition législative particulière ne paraît s'imposer en matière de nationalité. Seul reste le problème de l'expropriation des biens des Français des Nouvelles-Hébrides, pour lequel le Gouvernement fait valoir l'inopportunité de prendre par avance des mesures dont le Gouvernement néo-hébridais pourrait tirer argument pour se refuser lui-même à toute indemnisation. Un tel argument ne paraît avoir quelque pertinence que dans l'hypothèse de mesures spécifiques aux Nouvelles-Hébrides. Il le serait beaucoup moins s'il ne s'agissait que de l'application de règles d'indemnisation valables pour tous nos compatriotes spoliés, règles dont le Sénat a, nous l'avons vu, posé le principe en 1977.

Il semble aller de soi, enfin, que la ratification ultérieure des ordonnances, à compter du 1^{er} avril 1981, ne pourra être qu'une simple formalité puisque l'indépendance des Nouvelles-Hébrides sera alors longtemps un fait acquis.

Il est également utile de noter qu'il ne sera pas possible au Parlement, s'il autorise le Gouvernement à prendre les ordonnances demandées, de légiférer dans ce domaine jusqu'à la date de la ratification, soit au plus tard le 1^{er} avril 1981.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur s'est longuement interrogé avant de proposer à la Commission d'adopter sans modification le présent projet de loi. Il y est résolu, en raison de la brièveté des délais qui nous séparent de l'indépendance effective des Nouvelles-Hébrides, de l'urgence qui s'attache à la prise de mesures de sauvegarde et pour éviter que le Parlement français puisse paraître y mettre obstacle.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi dans la rédaction déjà votée par l'Assemblée nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p>Le Gouvernement est autorisé à prendre jusqu'au 1^{er} janvier 1981 par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides.</p>	<p>Le Gouvernement est autorisé à prendre, jusqu'au 1^{er} janvier 1981, par ordonnances, les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, <i>en particulier pour la protection des droits, des biens et des intérêts des nationaux français.</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} avril 1981.</p>	<p>Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} avril 1981.</p>	

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Le Gouvernement est autorisé à prendre, jusqu'au 1^{er} janvier 1981, par ordonnances, les mesures rendues nécessaires par la déclaration de l'indépendance des Nouvelles-Hébrides, en particulier pour la protection des droits, des biens et des intérêts des nationaux français.

Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} avril 1981.