

N° 129

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces verbal de la séance du 16 décembre 1992.

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, portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 92-11 du 4 janvier 1992 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer,

Par M. Camille CABANA,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Camille Cabana, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Albert Pen, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille, Alex Turk, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (9^e législ.) 2987, 3103 et TA 752.

Sénat : 103 (1992-1993).

DOM-TOM.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, en première lecture, du projet de loi n° 2987 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale, portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 92-11 du 4 janvier 1992 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.

La loi du 4 janvier 1992 précitée a habilité le Gouvernement à prendre des ordonnances dans les domaines de l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'indemnisation des victimes d'infraction ou d'accidents de la circulation, l'aide juridictionnelle en matière pénale et le secret des correspondances en matière de télécommunications.

Cette même loi précisait que le projet de loi de ratification des ordonnances devrait être déposé devant le Parlement, au plus tard le 1er novembre 1992, l'habilitation expirant le 15 octobre 1992.

Les projets d'ordonnances devaient être soumis pour avis aux assemblées territoriales intéressées, dans les conditions prévues par l'article 74 de la Constitution.

Votre commission des Lois vous a présenté, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation sur le rapport (n° 202, 1991-1992) de notre excellent collègue Jean-Marie Girault, les raisons de l'inadaptation fréquente du droit applicable dans les territoires d'outre-mer : une incertitude fréquente sur la règle de droit applicable ; l'inadaptation de nombreux textes aux spécificités des territoires ; un suivi législatif manifestement négligé.

La loi d'habilitation du 4 janvier 1992 précitée a, en conséquence, tendu à permettre une modernisation du droit applicable dans les domaines rappelés ci-dessus.

* * *

*

Sur le fondement de cette habilitation, six ordonnances ont été prises par le Gouvernement, toutes promulguées le 12 octobre dernier.

- L'ordonnance n° 92-1145 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna des dispositions législatives relatives au *secret des correspondances émises par la voie des télécommunications*, étend à ces territoires la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991.

Elle apporte cependant certains aménagements afin de tenir compte des compétences propres des territoires en matière de poste et de télécommunications.

Elle institue, en conséquence, un régime particulier pour les interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire et pour les interceptions de sécurité.

- L'ordonnance n° 92-1146 du 18 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna de certaines dispositions de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à *l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation* permet d'étendre à ces territoires le régime de responsabilité de plein droit, institué par la loi de 1985.

Certaines adaptations ont néanmoins été prévues en ce qui concerne les recours des tiers payeurs contre les personnes tenues à réparation, afin de prendre en compte la nature des régimes de sécurité sociale en vigueur dans chacun des territoires concernés.

En outre, un certain nombre de dispositions de la loi de 1985 n'ont pas été étendues soit parce qu'elles sont déjà applicables dans les territoires d'outre-mer (articles 9 à 11) soit en raison de la

répartition des compétences entre l'Etat et chacun des territoires (articles 7, 8, 12 à 27, 39 à 42 notamment).

- L'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale dans les territoires d'outre-mer étend, avec certaines adaptations, aux territoires d'outre-mer le système d'aide juridictionnelle prévu par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Cette extension est limitée à la seule matière pénale, qui relève seule de la compétence de l'Etat.

L'ordonnance prend en compte les ressources mensuelles des demandeurs qui doivent justifier que celles-ci sont inférieures ou égales à des montants déterminés par décrets distincts selon qu'il s'agit d'aide juridictionnelle totale ou partielle. Les prestations familiales ainsi que les prestations sociales, définies par décret en Conseil d'Etat, sont exclues de l'appréciation de ces ressources.

Pour les territoires de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, l'admission à l'aide juridictionnelle sera prononcée par un bureau institué près la cour d'appel de Papeete et près la cour d'appel de Nouméa, présidé soit par un magistrat du ressort de la Cour d'appel, soit par un magistrat honoraire ou par un ancien magistrat. Le Bureau comprendra, en outre, un avocat, deux fonctionnaires et une personne désignée au titre des usagers.

Pour Wallis-et-Futuna, la même compétence sera exercée par le président du tribunal de première instance.

L'ordonnance prévoit également que les avocats ou les personnes agréées ayant prêté leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en matière pénale percevront de l'Etat une contribution à laquelle s'ajoutera, en cas d'aide ponctuelle, une contribution versée par le bénéficiaire, en fonction notamment de ses ressources.

A compter du 1er mars 1994, l'Etat affectera une dotation chaque année aux barreaux de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française.

- L'ordonnance n° 92-1148 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna de certaines dispositions modifiant *le code de procédure pénale et le code des assurances et relatives aux victimes d'infractions*, tend à étendre à ces territoires, avec certaines adaptations, la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990.

Elle aménage néanmoins certaines des dispositions de cette loi, afin de tenir compte notamment du régime de protection sociale en vigueur dans chacun des territoires concernés.

Elle intègre également les modifications du code procédure pénale résultant de la loi n° 92-655 du 16 juillet 1992 portant adaptation au Marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit.

Enfin, elle prend en compte les deux ordonnances n° 92-1146 et 1147 ci-dessus exposées.

- L'ordonnance n° 92-1149 du 20 octobre 1992 portant actualisation et adaptation des dispositions législatives de *procédure pénale* applicables dans les territoires de la Nouvelle Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna, étend à ces territoires, avec certaines adaptations, la plupart des modifications adoptées pour la métropole depuis le 1er janvier 1984, date d'entrée en vigueur du code de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer.

Rappelons que la loi n° 83-520 du 27 juin 1983, complétée par la loi n° 83-1114 du 23 décembre 1983, a étendu aux territoires d'outre-mer, avec certaines adaptations, le code de procédure pénale en vigueur à cette date. Mais les réformes réalisées depuis lors n'ont, pour la plupart, pas été étendues aux territoires d'outre-mer.

Cependant, la présente ordonnance n'a pas étendu certaines dispositions de procédure dont l'extension requiert celle de dispositions de droit pénal qui leur sont intrinsèquement liées.

Il a, en effet, paru préférable d'étendre ces dispositions après l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

Tel est notamment le cas pour les lois n° 86-1020 du 9 septembre 1986 et n° 86-1322 du 30 décembre 1986 relatives à la lutte contre le terrorisme, en raison de l'incrimination nouvelle de terrorisme qui résultera du nouveau code pénal. Il en est de même de la loi du 9 septembre 1986 relative aux périodes de sûreté, ses dispositions, après avoir été modifiées, devant figurer dans le nouveau code pénal.

Par ailleurs, la présente ordonnance n'a pas étendu certaines dispositions dont la mise en oeuvre aurait posé des problèmes au regard de la spécificité de l'organisation judiciaire locale et notamment des effectifs des cours et tribunaux.

Tel est notamment le cas des dispositions instituant un tableau de roulement obligatoire pour la désignation du juge

d'instruction chargé de l'information, introduite par une loi du 6 juillet 1989, ou de celles issues d'une loi du 30 décembre 1987, relatives à la composition des chambres d'accusation.

On observera que le projet de loi portant réforme de la procédure pénale, qui est en cours d'adoption par le Parlement, prévoit son application aux territoires d'outre-mer à compter du 1er septembre 1994, dans des conditions fixées par une loi ultérieure prise après consultation des assemblées territoriales intéressées.

- L'ordonnance n° 92-1150 du 12 octobre 1992 relative à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer, d'une part, insère dans le code de l'organisation judiciaire l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer et, d'autre part, tout en maintenant la structure générale de l'organisation actuelle qui apparaît adaptée aux spécificités locales, étend aux juridictions des territoires les dispositions applicables en métropole chaque fois qu'une telle extension a semblé possible.

En ce qui concerne la *cour d'appel*, la présente ordonnance étend aux territoires d'outre-mer les dispositions générales du titre premier du livre II du code de l'organisation judiciaire.

Elle renvoie aux dispositions de procédure pénale applicables localement pour la détermination des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des formations pénales de la cour d'appel.

En ce qui concerne le *tribunal de première instance*, qui regroupe les compétences exercées en métropole par le tribunal de grande instance et par le tribunal d'instance, l'ordonnance fixe les règles applicables à l'ensemble des territoires d'outre-mer et certaines règles particulières à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, d'une part, à Wallis-et-Futuna, d'autre part.

Ainsi, à Wallis-et-Futuna, le tribunal de première instance sera compétent en matière commerciale.

Pour la formation de jugement, l'ordonnance consacre la règle actuelle selon laquelle le tribunal de première instance statue à juge unique. Elle ménage néanmoins la possibilité de renvoyer certaines affaires complexes ou délicates à une formation collégiale composée de trois magistrats du siège en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française, d'un magistrat du siège et de deux assesseurs non professionnels à Wallis-et-Futuna.

L'ordonnance comprend également des dispositions relatives aux sections détachées du tribunal de première instance qui sont directement issues de la loi n° 89-378 du 13 juin 1989.

En ce qui concerne le *tribunal du travail*, les dispositions applicables ont été rassemblées dans le code de l'organisation judiciaire, à l'exception des règles relatives à la procédure qui paraissent relever de la compétence des territoires.

En raison des spécificités du droit du travail applicable à Wallis-et-Futuna, le tribunal du travail de ce territoire restera régi par la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952.

En ce qui concerne le *tribunal de commerce* en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'ordonnance étend les règles relatives au tribunal mixte de commerce des territoires d'outre-mer inscrites dans le titre II du livre IX du code de l'organisation judiciaire. Elle retient néanmoins des dispositions spécifiques pour l'élection des juges du tribunal mixte de commerce.

Enfin, l'ordonnance étend, d'une part, avec certaines adaptations pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, les dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives aux juridictions des mineurs et, d'autre part, les dispositions du même code relatives aux greffes avec certaines adaptations pour la Nouvelle-Calédonie.

Les projets d'ordonnance ont été soumis, conformément à l'article 74 de la Constitution, aux assemblées territoriales qui ont approuvé cette extension de dispositions métropolitaines, sous réserve de certains aménagements.

* * *

*

Votre commission des Lois vous avait exposé, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation, la nécessité de moderniser le droit applicable dans les différents domaines concernés par celle-ci soit que les règles en vigueur apparaissent franchement obsolètes, soit que l'absence d'extension des réformes réalisées pour la métropole ne répondait à aucune justification rationnelle.

Elle se félicite, en conséquence, de l'examen du présent projet de loi de ratification qui permet au Parlement d'apprécier la

réalité de la modernisation de la règle de droit dans les territoires d'outre-mer.

Les nouvelles règles applicables à l'organisation judiciaire méritent en particulier d'être soulignées tant il paraissait urgent de remédier à une situation fort éloignée des principes fondamentaux de notre droit.

Cependant, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, votre commission des Lois doit renouveler un certain nombre d'observations, déjà formulées par notre excellent collègue Jean-Marie Girault dans son rapport relatif au projet de loi d'habilitation, et que votre rapporteur développera plus largement dans le cadre de son rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.

En premier lieu, une réflexion systématique sur l'extension des lois métropolitaines est indispensable.

En second lieu, les assemblées territoriales doivent être mieux associées à l'élaboration des lois applicables dans les territoires.

On relèvera à cet égard la protestation émise dans son avis du 25 septembre 1992 sur les projets d'ordonnance, par l'Assemblée du territoire de la Polynésie française contre l'usage abusif du délai d'urgence d'un mois qui lui est imparti pour remettre ses avis alors que le délai normal prévu par l'article 68 de son statut est de *trois mois*.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification l'article unique qui constitue l'ensemble du présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Article unique</p> <p>Sont ratifiées les ordonnances suivantes prises en application de la loi n° 92-11 du 4 janvier 1992 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.</p> <p>1° ordonnance n° 92-1145 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna des dispositions législatives relatives au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ;</p> <p>2° ordonnance n° 92-1146 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna de certaines dispositions de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation ;</p> <p>3° ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale dans les territoires d'outre-mer ;</p>	<p>Article unique</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Article unique</p> <p>Sans modification.</p>

Texte du projet de loi

4° ordonnance n° 92-1148 du 12 octobre 1992 portant extension et adaptation aux territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna de certaines dispositions modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions ;

5° ordonnance n° 92-1149 du 12 octobre 1992 portant actualisation et adaptation des dispositions législatives de procédure pénale applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna ;

6° ordonnance n° 92-1150 du 12 octobre 1992 relative à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission