

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

Service des Commissions.

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages.
Affaires sociales	1455
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	1457

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 3 juillet 1985. — *Présidence de M. Jean Chérioux, vice-président.* — La commission a désigné **M. Jean Madelain** comme rapporteur officieux du projet de loi relatif aux contrats de formation-recherche d'emploi dont l'adoption par le Conseil des ministres est prévue pour le 10 juillet, et qui doit être prochainement soumis à la discussion du Parlement.

A l'occasion d'un débat auquel ont pris part, outre le président, **Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Louis Boyer, Roger Husson, Bernard Lemarié, Jean Madelain, André Rabineau et Olivier Roux**, la commission a évoqué les diverses hypothèses de calendrier susceptibles d'être retenues pour l'examen de ce texte.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Jeudi 11 juillet 1985. — *Présidence de M. Jacques Larché, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a, tout d'abord, procédé à la désignation de son rapporteur pour le projet de loi n° 333 (1984-1985) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. M. Etienne Dailly a été élu par 17 voix, une voix se portant sur M. Jean-Marie Girault, et 7 abstentions. M. Jacques Larché a fait un compte rendu de la mission effectuée dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances par une délégation de la commission du 2 au 10 juillet 1985.

A titre liminaire, le président de la délégation a rappelé l'esprit d'ouverture dans lequel la délégation avait travaillé et qui lui avait permis d'entendre les représentants de toutes les sensibilités politiques, de la coutume, des différentes confessions et des forces socio-économiques du territoire. Il a, alors, évoqué les temps forts qui ont ponctué le séjour de la délégation : une séance de travail avec l'association des maires de Nouvelle-Calédonie, une rencontre avec les personnes qui, à la suite des événements survenus au mois de novembre 1984, ont dû abandonner leur domicile pour se réfugier à Nouméa, et une visite dans l'île de Lifou où les membres de la délégation furent reçus par les chefs coutumiers. A cette occasion, les représentants de la coutume se sont engagés à assurer la sécurité des enseignants qui effectuent avec un courage exemplaire une mission indispensable.

Puis M. Jacques Larché a retracé la situation politique générale de la Nouvelle-Calédonie. Abordant le problème de l'ordre public, il a estimé qu'au-delà des réelles améliorations intervenues depuis le mois de novembre 1984, seul le rétablissement complet de la paix publique permettrait la reprise de la vie économique, alors que le territoire se trouve aujourd'hui dans un état préoccupant.

A cet égard, le président Jacques Larché a évoqué les deux composantes essentielles du projet de loi soumis à l'examen du Sénat : le statut et la consultation électorale. Sur le premier point, il a souligné que deux courants s'affrontaient : le premier adhérerait au plan, proposé par le Gouvernement, dans ses deux phases, à savoir la consultation régionale suivie de la mise en place des institutions, puis l'organisation du scrutin d'autodétermination, alors que le second courant — représenté en l'occurrence par le Front de libération nationale kanak socialiste (F. L. N. K. S.) — empreint d'une doctrine révolutionnaire, même si des tendances diverses s'expriment en son sein, le considérerait comme une étape acceptable dans la mesure où elle pouvait lui assurer, dans l'immédiat, la détention de pouvoirs, étant entendu que la consultation sur l'avenir du territoire poserait à nouveau le problème de la composition du corps électoral alors appelé à se prononcer.

Puis M. Jacques Larché a abordé la question du découpage régional qui va créer d'importants problèmes de gestion et de coût ; le président a souligné qu'il n'existait pas de solution entièrement satisfaisante à ce niveau — car la Nouvelle-Calédonie est un territoire vide dont près des deux tiers de la population sont concentrés dans l'agglomération de Nouméa.

M. Jacques Larché a, ensuite, évoqué le problème des modalités d'organisation des élections territoriales et régionales. Il a, à cet égard, indiqué que toutes les formations politiques semblent disposées à participer à la consultation et à présenter des listes sur l'ensemble du territoire. Cependant, trois problèmes doivent être résolus : assurer le déroulement normal de la campagne électorale, garantir le droit de tous les électeurs à exprimer leur vote et, enfin, préserver l'anonymat du scrutin afin de prévenir d'éventuelles représailles sur les personnes et les biens. A cet effet, M. Jacques Larché a souligné qu'une réponse à ces diverses questions pouvait résider, d'une part, dans l'envoi massif de magistrats chargés de contrôler les bureaux de vote et, d'autre part, dans l'organisation du dépouillement du scrutin dans les mairies.

Puis le président a évoqué la situation particulière de la commune de Thio, dans laquelle la délégation s'est rendue, qui est actuellement administrée par une délégation spéciale, en raison de la dissolution de son conseil municipal survenue le 24 janvier 1985. Les élections municipales de Thio devraient donc, légalement, intervenir avant le double scrutin territorial et régional.

En conclusion, M. Jacques Larché a affirmé que le rôle du Parlement consistait à rechercher le meilleur dispositif susceptible d'assurer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie qui se trouve actuellement dans un état de convalescence encore précaire.

M. Jacques Eberhard est alors intervenu pour insister sur la nécessité de ne pas imposer, de l'extérieur, une solution à des populations qui semblent animées par la volonté de régler, entre elles, les problèmes de la Nouvelle-Calédonie. Après avoir souligné l'influence dominante du R. P. C. R. dans les institutions du territoire, il s'est interrogé sur l'attitude de cette formation politique face aux résultats des futures élections territoriales et régionales. Il a ensuite exprimé l'opinion selon laquelle le F. L. N. K. S. participerait aux prochaines élections si le projet de loi soumis à l'examen du Sénat n'était pas sensiblement modifié. Il a enfin estimé qu'il ne convenait pas de sous-estimer le rôle de la coutume sur laquelle continuent de s'appuyer les pouvoirs publics.

Prenant à son tour la parole, M. Daniel Hoeffel, après avoir souligné l'extrême complexité de la situation en Nouvelle-Calédonie, a estimé que les populations de ce territoire éprouvaient un sentiment de lassitude provoqué par la succession des hauts-commissaires et par l'instabilité statutaire. Il a ensuite fait observer que le vocable d'indépendance recouvrait des acceptions très diverses selon les catégories d'interlocuteurs entendus. Abordant le problème des futures élections, il a insisté sur la nécessité d'organiser les modalités du scrutin afin d'assurer une expression libre des diverses opinions. Après avoir souligné le caractère révolutionnaire du F. L. N. K. S., ainsi que la précarité de l'ordre public en Nouvelle-Calédonie, il a estimé que le seuil de l'irréversible n'avait pas été atteint sur le territoire.

M. François Collet a fait valoir que le R. P. C. R. n'émettrait des réserves sur les résultats des prochaines élections que si le scrutin n'était pas sincère. Il a ensuite observé que si le F. L. N. K. S. avait, dans un premier temps, contesté le rôle de l'organisation coutumière il paraissait désormais tenté d'en faire un instrument de son action. M. François Collet a, enfin, souligné les anomalies géographiques, économiques et politiques qui affectent le découpage régional.

M. Germain Authié, après avoir rappelé la forte concentration humaine et économique dans l'agglomération de Nouméa, a fait valoir que le territoire regroupait deux mondes qui semblaient s'ignorer. Il a ensuite insisté sur les potentialités économiques

et humaines du territoire. Après avoir considéré que la coutume apparaissait comme convoitée, utilisée et exploitée par certains mouvements politiques, il a lancé un appel à la tolérance, seule garante de l'apaisement en Nouvelle-Calédonie.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Edgar Pisani, ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, sur le projet de loi n° 333 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Dans un propos liminaire, M. Edgar Pisani a indiqué qu'il préférerait évoquer certaines questions devant la commission plutôt que de se livrer à un examen linéaire des articles composant le projet de loi.

Abordant les raisons qui motivent la création de quatre régions en Nouvelle-Calédonie, il a fait valoir que la régionalisation était destinée à atténuer les deux déséquilibres qui caractérisent la situation de la Nouvelle-Calédonie :

— d'une part, la disparité existant entre l'agglomération de Nouméa, qui concentre 80 p. 100 de la richesse du territoire et plus de la moitié de sa population, et le reste du territoire ;

— d'autre part, les inégalités économiques entre les mélanésiens et les non-mélanésiens.

En outre, la régionalisation devrait donner des pouvoirs à des populations qui n'y ont guère participé.

S'agissant de la délimitation territoriale des régions, il a estimé que le découpage retenu par le projet de loi représentait la meilleure solution, la plus contestable résidant dans une division longitudinale de la Nouvelle-Calédonie en deux régions, qui constituerait un facteur d'aggravation des disparités.

Le ministre a rappelé que les critères qui avaient présidé au découpage des quatre régions résidaient, d'une part, dans la tradition et notamment dans la tradition coutumière et, d'autre part, dans la nécessité de constituer des ensemble homogènes.

En l'occurrence, si le critère issu de la tradition coutumière militait en faveur du rattachement des communes de Yaté et de l'île de Pins à la région de Nouméa, l'impératif d'homogénéité économique incitait à inclure ces deux communes dans la région Sud.

M. Edgar Pisani a, ensuite, fait valoir que la répartition des quarante-trois sièges du congrès du territoire entre les quatre régions répondait à la volonté de réamorcer le débat politique qui a cessé depuis plusieurs années.

En l'espèce, le système retenu par le Gouvernement ne permet pas de déterminer, à l'avance, les résultats des élections. Cette incertitude constitue un gage de la participation de toutes les forces politiques du territoire aux prochaines élections territoriales et régionales.

Abordant le thème des compétences dévolues aux régions, le ministre, après avoir reconnu que le projet de loi était perfectible sur ce point, a indiqué que le souci du Gouvernement était de confier aux nouvelles collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie, non pas des moyens de définir des politiques mais des « capacités de faire », notamment en matière d'enseignement primaire, de réforme foncière et de développement agricole. Il a fait remarquer que l'évolution statutaire qui s'était traduite par un renforcement de l'autonomie interne du territoire avait abouti à aggraver les inégalités entre les mélanésiens et les non-mélanésiens.

Pour illustrer son assertion, le ministre a fait valoir que l'Assemblée territoriale issue du scrutin du 18 novembre 1984 avait diminué les tranches les plus élevées du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pénalisé les régions du Nord et de l'Est du territoire dans la répartition des crédits territoriaux.

Il a indiqué que la situation de la Nouvelle-Calédonie rendait nécessaire un recours aux ordonnances, dans la mesure où ces instruments juridiques situés au confluent des compétences respectives du législateur et du Gouvernement permettront, d'une part, la mise en place des institutions et des régions — cette catégorie d'ordonnances étant soumise à l'actuelle Assemblée territoriale — et, d'autre part, de résoudre les problèmes fondamentaux constitués par le développement économique et la réforme foncière, cet ensemble d'ordonnances devant être soumis au futur congrès du territoire.

Puis, le ministre a considéré que le conseil exécutif qui assisterait le haut commissaire dans sa fonction d'exécutif du territoire, constituerait un lieu de rencontre, à l'abri des excès du débat public, pour des hommes d'opinions politiques divergentes.

En conclusion, M. Edgar Pisani a indiqué :

— qu'il avait le sentiment que toutes les forces politiques du territoire participeraient, sauf événements nouveaux, aux prochaines élections territoriales et régionales ;

— qu'il convenait d'instituer des lieux de dialogue afin d'engager le territoire dans un processus d'accession à l'indépendance-association ;

— qu'il était ouvert à toutes les propositions d'amendements susceptibles d'améliorer le projet de loi sans détruire son architecture.

M. de Cuttoli a interrogé le ministre sur la conformité avec les règles constitutionnelles de la notion d'indépendance-association prévue par l'article premier du projet de loi.

M. Jean-Marie Girault l'a également interrogé sur le rôle que joueraient au sein du mouvement indépendantiste des agitateurs révolutionnaires dont certains d'origine métropolitaine, qui s'efforcent d'orienter le mouvement non seulement vers l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie mais vers la subversion de la société. Il a demandé en particulier au ministre les raisons pour lesquelles n'ont pas été prises de mesures permettant la neutralisation de ces agitateurs et a exprimé la crainte que la volonté de dialogue affirmée par le Gouvernement ne soit compromise par le rôle de ces forces révolutionnaires.

M. Jean-Marie Girault s'est également interrogé sur la compatibilité entre la régionalisation et le maintien de l'unité du territoire de la Nouvelle-Calédonie. Il a souhaité, enfin, connaître la position du Gouvernement sur la prorogation de l'état d'urgence.

M. Daniel Hoeffel a souhaité savoir si le Gouvernement était prêt à accepter des propositions d'amendements en ce qui concerne le découpage des circonscriptions régionales. Il s'est interrogé sur la volonté qu'aurait un éventuel Etat indépendant calédonien de négocier un accord d'association avec la France et a estimé que le processus envisagé par le Gouvernement ne comportait aucune garantie à cet égard.

Reconnaissant la nécessité de rééquilibrer la situation économique entre Nouméa et le reste du territoire, il a estimé toutefois que le programme d'ordonnances dans le domaine fon-

cier et économique ne devait pas décourager l'initiative économique à Nouméa, ce qui serait préjudiciable à l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

M. Raymond Bouvier a interrogé le ministre sur la situation des quelques milliers de réfugiés vivant à Nouméa et venant des diverses régions du territoire et sur les conditions dans lesquelles ils pourraient participer aux élections.

M. Etienne Dailly, rapporteur, a demandé à M. Edgard Pisani des précisions sur le critère d'« homogénéité des situations » qui, au dire du ministre, aurait présidé au découpage des circonscriptions. Il a mis en évidence ce qui lui paraît être une contradiction dans la position du Gouvernement entre la volonté de rendre imprévisibles les résultats du scrutin et l'*a priori* selon lequel l'accession du territoire à l'indépendance-association est inéluctable. Il a, enfin, estimé indispensable que le Parlement ait connaissance sinon du texte, du moins de la teneur des projets d'ordonnances envisagées, en particulier en matière foncière et économique, dont le contenu est de nature à bouleverser complètement la portée de la réforme.

M. Pierre Ceccaldi-Pavard, après avoir rappelé qu'en 1984, le Gouvernement avait jugé utile de faire adopter par le Parlement le nouveau statut du territoire préalablement au déroulement des élections, s'est inquiété des conséquences éventuelles de la reprise d'une démarche identique. Il a en outre souligné que dans l'esprit des « Néo-Calédoniens » le terme d'indépendance recouvre des acceptions diverses.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Edgard Pisani** a, tout d'abord, précisé que le processus d'indépendance-association était conforme à l'article 88 de la Constitution, qui autorise la conclusion d'accords d'association entre la République française et des Etats indépendants. Cette association ne peut toutefois se concevoir qu'après l'accession à l'indépendance : la notion même d'association impliquant la liberté pour l'Etat nouveau de signer ou non un contrat avec la France.

M. Edgard Pisani a indiqué que ses interlocuteurs mélanésiens avaient accepté, avant que n'ait été arrêtée la teneur du nouveau projet gouvernemental, que l'accession à l'indépendance et la signature du traité d'association soient simultanées, que l'apparition de la Constitution du nouvel Etat soit élaborée pendant

la période de souveraineté française, et l'inscription dans cette Constitution de garanties en faveur du maintien du principe du caractère pluri-ethnique de la société néo-calédonienne.

Le ministre a précisé, qu'à sa connaissance, aucun des grands Etats de la région du Pacifique ne s'était livré à une ingérence dans les affaires de la Nouvelle-Calédonie.

Minimisant le rôle réel des révolutionnaires professionnels dans le déroulement des événements, il a estimé qu'actuellement la tendance mélanésienne majoritaire était une tendance indépendantiste mais favorable au maintien de liens étroits avec la France.

M. Edgard Pisani a estimé que le retard dans l'accession à l'indépendance aurait des conséquences très préjudiciables à terme en raison de la croissance démographique déséquilibrée au profit de la communauté mélanésienne, de l'attrait de l'indépendance pour les jeunes et du risque d'insécurité croissante et porterait préjudice à l'avenir économique de la Nouvelle-Calédonie.

Le ministre a souhaité que le débat au Parlement et notamment au Sénat permette de renforcer les garanties d'objectivité de la consultation électorale.

Il a souligné la position nuancée du Gouvernement à l'égard de la prorogation de l'état d'urgence insérée dans le projet à l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement d'origine parlementaire et qui peut présenter des inconvénients pour la vie économique alors même que d'autres instruments légaux existent en cas de menace à l'ordre public.

Il s'est déclaré opposé à l'idée de constituer un port franc à Nouméa qui lui paraît illusoire sur le plan économique, compte tenu de la relative faiblesse démographique du Pacifique Sud et s'est prononcé en faveur du maintien de l'unité du territoire de la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la régionalisation.

Il a convenu de la nécessité de prendre des mesures spécifiques pour permettre aux 1200 personnes réfugiées à Nouméa de voter dans leurs communes d'origine. Le ministre a toutefois exprimé sa préférence pour un système de vote par correspondance supervisé par des magistrats placés à la tête des commissions de contrôle des opérations électorales.

En conclusion, M. Edgard Pisani a indiqué :

— que si les indépendantistes n'étaient pas majoritaires, leur revendication rassemblait les deux tiers de la population mélanésienne ;

— que le caractère prévisible des résultats du scrutin du 18 novembre 1984 expliquait les actes commis par le F. L. N. K. S. dans le cadre de sa consigne de « boycott actif » des élections ;

— que la réforme foncière constituait un impératif majeur dans la mesure où les structures foncières du territoire interdisent à la Nouvelle-Calédonie de transformer son agriculture de subsistance en une agriculture d'échanges.