

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 17 décembre 1968.

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, relatif à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Louis Namy, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Fernand Chatelain, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Robert Liot, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Jacques Piot, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 401, 504 et in-8° - 66.

Sénat : 84 (1968-1969).

Nouvelle-Calédonie. — Communes - Finances locales - Syndicats de communes.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa séance du 9 décembre 1968, l'Assemblée Nationale a adopté, après déclaration d'urgence, le présent projet de loi relatif à l'organisation communale dans le Territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

En dépit des délais très brefs, dans lesquels les travaux du Parlement sont actuellement enserrés, votre Commission des Lois a consacré deux réunions à l'examen de ce texte dont elle connaît les données essentielles puisqu'elle a, en 1965, présenté au Sénat un rapport d'information sur les institutions de ce Territoire.

Le statut communal de la Nouvelle-Calédonie se caractérise par une dualité de régime entre la ville de Nouméa, qui rassemble plus de la moitié de la population totale, et les autres « municipalités ». Nouméa constitue une commune de plein exercice régie par des textes divers et anciens :

— le décret du 8 mars 1879 portant organisation d'institutions municipales pour la commune de Nouméa ;

— les articles 169 à 179 de la loi du 5 avril 1884 relatifs aux syndicats de communes ;

— les articles 31 à 33, 56 et 58 de la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française...

Quant aux trente « municipalités », elles forment des circonscriptions rurales dont le régime, moins élaboré que celui de Nouméa en raison de l'inexistence de ressources propres, est défini par l'arrêté n° 61-036 C. G. du 31 janvier 1961 relatif à la réorganisation des commissions municipales et régionales.

Ces deux types de collectivités relèvent des autorités territoriales : le chef du territoire, qu'assiste un Conseil de Gouvernement, et surtout l'assemblée territoriale qui détient des pouvoirs importants ; sur le plan financier en particulier, c'est elle qui répartit le produit de l'octroi de mer, levé sur les importations, qui constitue l'essentiel des ressources municipales.

C'est ce régime que le présent projet de loi transforme en substituant aux actuelles collectivités, des communes « au plein sens du terme », selon les propos mêmes de M. Inchauspé, secrétaire d'Etat chargé des départements et territoires d'Outre-Mer, devant l'Assemblée Nationale.

*
* *

Votre Commission ne méconnaît pas les liens qui unissent le développement économique et social d'un pays et ses structures territoriales. Mais elle a constaté en l'espèce qu'il n'existait pas d'étroite corrélation entre le texte qui lui était soumis et les deux autres projets de loi également adoptés par l'Assemblée Nationale le 9 décembre, et concernant l'un la réglementation minière, l'autre le régime fiscal de la Nouvelle-Calédonie.

D'un autre côté, l'examen du présent projet de loi et des débats auxquels il a donné lieu à l'Assemblée Nationale, montre à l'évidence que l'intention du Gouvernement à long terme est de soumettre les communes néo-calédoniennes au droit commun de la France métropolitaine, sous réserve d'adaptations indispensables. La réforme actuelle constitue la première étape de cette transformation, d'où son caractère à la fois partiel et provisoire : d'après l'exposé des motifs du projet de loi, le seul obstacle à l'unification immédiate des régimes réside dans la nécessité de mener à bien les travaux actuellement en cours pour distinguer dans le Code de l'administration communale les dispositions législatives des dispositions réglementaires.

Votre commission s'est interrogée sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à promouvoir une semblable réforme. Ces raisons seraient les suivantes :

Il est apparu au Gouvernement que la situation actuelle en Nouvelle-Calédonie était de nature à provoquer à l'avenir un grave conflit racial. Le projet de loi permettrait de le régler à froid, alors qu'il en est encore temps. La population de la Nouvelle-Calédonie se répartit en effet à peu près pour moitié entre blancs et mélanésiens. Jusqu'à un passé très récent, ceux-ci vivaient compétement à l'écart dans les réserves foncières autochtones. L'essor de la production des minerais de nickel a incité une partie d'entre eux à s'établir dans la capitale et à prendre contact avec la vie urbaine.

Parallèlement, l'Assemblée territoriale a opéré un effort important de scolarisation primaire de la population autochtone, l'Etat n'intervenant que dans les dépenses de l'enseignement secondaire et technique. L'essor économique qui est attendu dans les prochaines années du fait de l'accroissement considérable de la production de nickel est susceptible d'aggraver les disparités de revenus, dont les populations autochtones prendront de plus en plus conscience en raison de l'évolution sociale et psychologique en cours.

C'est pourquoi le Gouvernement estime indispensable de prévenir les conséquences d'une telle situation par la voie d'une réforme communale qui permettrait, d'une part, de faire accéder les autochtones aux responsabilités civiques, d'autre part, de les faire bénéficier, par l'intermédiaire des budgets communaux, de l'enrichissement général du territoire.

Pour atteindre ce but, le Gouvernement a considéré qu'il devait agir directement, l'Assemblée territoriale ne lui ayant pas paru en mesure de prendre l'initiative d'une pareille transformation ; d'une part, elle n'aurait pas utilisé la procédure de création des communes de plein exercice prévue par l'article 58 du décret du 22 juillet 1957, d'autre part, elle aurait refusé de donner un avis favorable à un projet de statut définitif des communes de plein exercice soumis à sa consultation par le Gouvernement français en 1964. Ainsi se justifierait dans l'esprit du Gouvernement à la fois la création de communes semblables aux communes métropolitaines, et le transfert des pouvoirs, jusqu'alors détenus par l'Assemblée territoriale à l'égard des municipalités, au profit du Gouvernement français ou de ses représentants dans le territoire.

*
* *

Cette argumentation n'a pas convaincu votre commission pour plusieurs raisons.

Elle considère que l'accession des populations autochtones à de nouvelles responsabilités dans de nouvelles communes peut se faire autrement et en respectant mieux l'autonomie du territoire. L'article 58 du décret du 22 juillet 1957 fixait un régime provisoire pour les communes de plein exercice, mais seulement « en attendant l'intervention d'une loi fixant le régime applicable à ces communes ».

Rien n'interdisait au Gouvernement de faire voter rapidement une telle loi ; il n'est pas sûr qu'alors l'Assemblée territoriale aurait été opposée à ce projet puisqu'il aurait répondu à un vœu déjà ancien des élus du territoire.

Ce n'est finalement qu'en 1964, c'est-à-dire *sept ans plus tard*, qu'un projet complet de statut des communes de plein exercice fut élaboré par le Gouvernement et soumis aux instances locales, dont il ne reçut pas alors la caution. Mais on peut se demander pourquoi le Gouvernement n'a pas mis à profit le délai de quatre ans intervenu depuis pour rechercher un accord avec l'Assemblée territoriale. S'il était décidé à passer outre alors il eût mieux valu le faire de suite plutôt que de laisser la situation se détériorer pendant si longtemps.

Le vote d'un tel statut aurait au moins eu l'avantage de mieux sauvegarder l'autonomie d'organisation du territoire de la Nouvelle-Calédonie, alors que l'Assemblée territoriale se trouve aujourd'hui dessaisie — même si l'on tient compte des amendements votés à l'Assemblée Nationale — de sa compétence en matière communale. Or, qu'on le veuille ou non, l'Assemblée territoriale est l'expression et le symbole de l'autonomie du territoire et il est grave de diminuer ses pouvoirs.

Dans ces conditions, votre commission considère que le projet de loi ne répond ni à la lettre ni à l'esprit de l'article 74 de la Constitution qui dispose que « les Territoires d'Outre-Mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » et que « cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée ».

D'une part, en effet, dans la mesure où le Gouvernement envisage l'alignement progressif des communes de la Nouvelle-Calédonie sur le régime métropolitain, il néglige de respecter le principe posé par la Constitution du particularisme des structures locales des Territoires d'Outre-Mer, principe que les différents statuts se sont toujours efforcés de sauvegarder.

D'autre part, votre commission pense que le projet de loi peut porter atteinte à plus ou moins long terme à l'intérêt national, car il n'accorde aucune considération à l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et à ce qu'elle représente.

Les trois projets de loi intéressant la Nouvelle-Calédonie ont, en effet, réalisé contre eux, lors de la consultation à laquelle le Gouvernement a procédé, l'unanimité des membres de l'Assemblée territoriale. Il eût été souhaitable que le Gouvernement tienne davantage compte de cette opposition dans l'élaboration des textes. La consultation apparaît ainsi comme un acte de procédure constitutionnelle alors qu'elle devrait être un acte de « participation ».

Il ressort clairement qu'une tentative de départementalisation de fait du territoire est ébauchée. En s'engageant dans cette voie le Gouvernement prend le risque redoutable de favoriser, *a contrario*, dans cette région du Pacifique, l'épanouissement d'une certaine forme de nationalisme. Contrairement à ce qu'a déclaré M. Inchauspé devant l'Assemblée Nationale, tout ce qui est bon pour les communes de la métropole n'est pas forcément bon pour celles de la Nouvelle-Calédonie et le raisonnement qui consiste à déclarer que les communes de la métropole « ne se sont jamais plaintes de colonialisme » est à la fois sommaire et de portée limitée.

D'ailleurs, d'un point de vue plus général, votre commission a estimé que, par la centralisation qu'il opère, le présent projet de loi est en retrait non seulement par rapport à l'évolution que traduisent les statuts des autres Territoires d'Outre-Mer, mais aussi en considération de la politique que le Gouvernement préconise actuellement pour une meilleure gestion des intérêts locaux.

*
* *

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de *rejeter* le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale et, à cet effet oppose à ce texte la *question préalable* qu'il vous demande d'adopter.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les communes de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sont créées par décret en Conseil d'Etat après consultation de l'Assemblée territoriale.

Art. 2.

Les subdivisions administratives du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sont créées par un décret en Conseil d'Etat qui en fixe le chef-lieu.

Art. 3.

Les modifications des limites territoriales des communes et le transfert de leur chef-lieu sont prononcés, après avis du Conseil de Gouvernement et après consultation des conseils municipaux intéressés, par arrêté du Gouverneur en cas d'accord de ces assemblées, par arrêté du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer après consultation de l'Assemblée territoriale, au cas contraire.

Art. 4.

La fusion de deux ou plusieurs communes est prononcée par décret en Conseil d'Etat après consultation de l'Assemblée territoriale et des conseils municipaux intéressés.

Art. 5.

Les articles 3 et 4, 6 à 10, 12, 13 et 14 de la présente loi sont applicables à la commune de Nouméa qui, pour le surplus, reste régie par le décret modifié du 8 mars 1879.

Art. 6.

Le budget municipal se divise en section ordinaire et en section extraordinaire, tant en recettes qu'en dépenses.

Les recettes et les dépenses qui, par leur nature, ne paraissent pas susceptibles de se reproduire tous les ans, doivent être portées à la section extraordinaire.

Art. 7.

Les recettes de la section ordinaire du budget communal se composent :

1° Du revenu de tous les biens communaux dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Du produit des centimes additionnels dont la perception est autorisée par le Gouverneur, votés par le conseil municipal dans la limite du maximum fixé par arrêté du Gouverneur après avis du Conseil de Gouvernement ;

3° Des versements du fonds intercommunal de péréquation visé à l'article 9 ci-dessous ;

4° Du produit des services des diverses régies ou concessions municipales d'après les tarifs dûment établis ;

5° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ;

6° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;

7° De la portion que les lois et règlements accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux ;

8° Du produit des prestations en nature ;

9° Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique et autres lieux publics ;

10° Du produit des droits de voirie ;

11° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions des cimetières ;

12° Généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est régulièrement autorisée et de toutes les ressources annuelles et permanentes.

Art. 8.

Les recettes de la section extraordinaire du budget communal se composent :

1° Des versements du fonds intercommunal de péréquation visé à l'article 9 ci-dessous ;

2° Du produit des emprunts ;

3° Des subventions d'équipement de l'Etat provenant notamment de la section générale du Fonds d'investissement et de développement économique et social (F. I. D. E. S) ;

4° Des dons et legs ;

5° Du produit des biens communaux aliénés ;

6° De toutes autres recettes accidentelles ou temporaires dont la perception est régulièrement autorisée.

Les communes ont la faculté de verser à la section extraordinaire de leur budget tout ou partie de l'excédent éventuel de leurs recettes ordinaires.

Art. 9.

Un fonds intercommunal de péréquation reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget territorial, y compris l'octroi de mer qui prend le caractère d'une recette territoriale.

Cette quote-part, qui ne peut être inférieure à 15 % desdites ressources, est, chaque année, compte tenu des charges respectives du territoire et des communes, fixée par décret après consultation de l'Assemblée territoriale et avis du Gouverneur et sur proposition du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer.

Le fonds intercommunal de péréquation reçoit, en outre, toutes subventions allouées aux communes par le territoire.

Le fonds intercommunal de péréquation est géré par un comité comprenant des représentants des communes, de l'Assemblée territoriale et de l'Etat. Ce comité répartit les ressources du fonds entre les communes pour une part au prorata du nombre de leurs habitants, pour une autre part compte tenu de leurs charges

Un décret déterminera les modalités d'application du présent article, et notamment la procédure de désignation des membres du comité visé à l'alinéa précédent, ainsi que les conditions dans lesquelles les ressources seront réparties entre la section ordinaire et la section extraordinaire du budget communal.

Art. 10.

Le domaine des communes de la Nouvelle-Calédonie sera déterminé, après consultation de l'Assemblée territoriale, par des décrets qui attribueront à chacune d'entre elles une partie du domaine du territoire tel qu'il a été défini en application de l'article 40, 6°, du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957.

Art. 11.

A l'intérieur du territoire communal, la gestion des intérêts patrimoniaux propres à des groupes territoriaux d'habitants peut être confiée à des sections de commune. Les sections sont instituées par un décret qui en détermine l'organisation et le fonctionnement.

Art. 12.

L'application de la présente loi ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet de porter atteinte aux réserves foncières autochtones.

Art. 13.

Les conseils municipaux des communes créées en application de l'article premier de la présente loi peuvent être dissous par décret motivé rendu en Conseil des Ministres.

En cas d'urgence, ils peuvent être provisoirement suspendus par arrêté motivé du Gouverneur qui doit rendre compte immédiatement au Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer. La durée de la suspension ne peut excéder deux mois.

En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale composée de trois membres en remplit les fonctions. Cette délégation spéciale est nommée par décret dans les quinze jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission.

La délégation spéciale élit son président. Ses pouvoirs sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal ni recevoir les comptes du maire ou du receveur.

Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous ou que, par application des alinéas 3 et 4 ci-dessus, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission, à moins que l'on ne se trouve dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

Art. 14.

Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du Gouverneur pour un temps qui n'excédera pas trois mois.

Ils peuvent être révoqués par décret suivant la même procédure. Les arrêtés de suspension et décrets de révocation doivent être motivés.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater de l'arrêté de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Art. 15.

La création de syndicats de communes est soumise aux dispositions des articles 141 et 143 du Code de l'administration communale, le Gouverneur et le Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer étant respectivement substitués au Préfet et au Ministre de l'Intérieur pour l'application de ces dispositions. Sous réserve de

mesures d'adaptation fixées par décret, l'organisation et le fonctionnement des syndicats de communes sont soumis aux dispositions des articles 144 à 151 du Code de l'administration communale.

Art. 16.

Indépendamment des pouvoirs attribués à d'autres autorités par les textes législatifs et réglementaires, et notamment au Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer, en matière d'administration communale, le contrôle de tutelle des délibérations du conseil municipal et des actes du maire est exercé par le Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Le Gouverneur peut déléguer ses fonctions aux chefs de subdivisions administratives.

Art. 17.

Dans les communes créées en application de la présente loi, les conseils des municipalités existant lors de sa promulgation demeurent en fonctions jusqu'à la date normale de renouvellement des conseils municipaux. Le nombre des conseillers à élire dans chaque commune et dans celles de Nouméa sera alors fixé par l'article 16 du Code de l'administration communale et le nombre des adjoints sera celui fixé par l'article 53 dudit code.

Au cas où il y aurait lieu de procéder à l'élection d'un nouveau conseiller municipal avant cette date, soit dans l'une des communes créées en application de la présente loi, soit à Nouméa, le nombre des conseillers à élire et le nombre des adjoints seront également ceux fixés par les articles 16 et 53 du Code de l'administration communale.

Art. 17 bis (nouveau).

Lorsqu'il y a lieu de consulter l'Assemblée territoriale, si elle n'a pas donné son avis dans les deux mois suivant la demande formulée par le Gouverneur, cet avis est réputé avoir été donné.

Lorsque l'Assemblée territoriale n'est pas en session ordinaire ou extraordinaire, la commission permanente est habilitée à délibérer à sa place dans les matières et les conditions visées à l'alinéa précédent.

Art. 18.

Force législative est conférée aux dispositions contenues dans les articles 2, 4 à 6, 10, 15 et 16, 39 à 44, 46, 48, 63, 66 à 70, 73 à 83, 86 à 90, 98 à 105 de l'arrêté n° 61-036 C. G. du Haut Commissaire de la République dans l'océan Pacifique, chef du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, en date du 31 janvier 1961, relatif à la réorganisation des commissions municipales et régionales, non contraires aux dispositions de la présente loi.

Art. 19.

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, notamment les articles 49, paragraphes d et e, 57 et 58, alinéa premier, du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957, portant institution d'un Conseil de Gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie et l'article 22, paragraphes g et h, de la loi n° 63-1246 du 21 décembre 1963 portant réorganisation du Conseil de Gouvernement en Nouvelle-Calédonie, les articles 43 à 45 de la loi du 5 avril 1884 en tant qu'ils sont applicables dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ainsi que les articles 47 et 48 du décret du 8 mars 1879 qui institue un conseil municipal à Nouméa (Nouvelle-Calédonie) et les articles premier, 3, 50 à 52, 71, 84, 96 et 97, 111, 114 à 125 de l'arrêté précité n° 61-036 C. G. du Haut Commissaire en date du 31 janvier 1961.