

N° 718

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

PROJET DE LOI

portant diverses dispositions relatives aux outre-mer,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Victorin LUREL,

ministre des outre-mer

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'**article unique** du projet de loi a pour objet de procéder à la ratification de plusieurs ordonnances prises sur les fondements des articles 38 et 74-1 de la Constitution. Certaines poursuivent le processus de départementalisation de Mayotte en étendant les dispositions de droit commun avec les adaptations nécessaires dans les domaines du logement, notamment. D'autres encore visent à doter certains territoires d'une législation adaptée à leur organisation, comme, par exemple, en matière budgétaire et comptable dans les futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Article unique

- ① I. - Sont ratifiées les ordonnances suivantes, prises en application de l'article 74-1 de la Constitution :
- ② - ordonnance n° 2012-1222 du 2 novembre 2012 portant extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs ;
- ③ - ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française ;
- ④ - ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 portant actualisation du droit civil en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.
- ⑤ II. - Sont ratifiées les ordonnances suivantes, prises en application de l'article 38 de la Constitution :

- ⑥ - ordonnance n° 2011-866 du 22 juillet 2011 adaptant à l'outre-mer diverses dispositions relatives à la pêche de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche ;
- ⑦ - ordonnance n° 2012-1397 du 13 décembre 2012 déterminant les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;
- ⑧ - ordonnance n° 2012-1398 du 13 décembre 2012 relative au transfert des personnels et des biens et obligations des départements et des régions aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ;
- ⑨ - ordonnance n° 2013-80 du 25 janvier 2013 relative aux allocations de logement à Mayotte ;
- ⑩ - ordonnance n° 2013-81 du 25 janvier 2013 relative aux dispositions applicables à certains agents relevant de l'Etat ou des circonscriptions territoriales exerçant leurs fonctions sur le territoire des îles Wallis et Futuna.

Fait à Paris, le 3 juillet 2013

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre des outre-mer,

Signé : VICTORIN LUREL



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**PROJET DE LOI ORGANIQUE
PORTANT ACTUALISATION DE LA LOI N° 99-209 DU 19 MARS 1999
RELATIVE A LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

**PROJET DE LOI
PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER**

NOR : OMEX1312956L/Bleue1

NOR : OMEX1312954L/Bleue1

ETUDE D'IMPACT

2 juillet 2013

SOMMAIRE

INTRODUCTION : « L'évolution statutaire de la Nouvelle-Calédonie »	4
• <i>la période des « Evènements » et l'accord de Matignon</i>	4
• <i>l'accord de Nouméa et la révision constitutionnelle</i>	5
CHAPITRE I - LA CONTRAINTE DE MODERNISER LE STATUT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE PAR LA VOIE DE LA LOI ORGANIQUE	7
1. Un constat « de facto » : réformer la loi statutaire de la Nouvelle-Calédonie est une nécessité	7
2. Un constat « de jure » : recourir au vecteur organique est une obligation	10
2.1. Le fondement constitutionnel de l'article 77 implique un champ d'intervention plus étendu que celui de l'article 74	10
2.2. Les dispositions du projet de réforme revêtent un caractère organique	11
CHAPITRE II - LA VOLONTE DE DONNER LES MOYENS A LA NOUVELLE-CALEDONIE D'ASSUMER PLEINEMENT SES COMPETENCES	12
1. Un objectif d'efficience : doter les autorités calédoniennes des moyens juridiques nécessaires au plein exercice de leurs compétences	12
1.1. L'attribution de pouvoirs nouveaux au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	12
1.2. La clarification du pouvoir de police des présidents d'assemblées de province sur le domaine routier (article 3 du projet de loi organique)	14
1.3. La modernisation de règles d'organisation budgétaire et comptable rendue nécessaire par le transfert de la compétence « enseignement » (article 19 du projet de loi organique)	15
2. Un objectif de sécurité juridique : mieux définir les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine minier (article 5 du projet de loi organique)	16
CHAPITRE III - LA RECHERCHE D'UN FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA NOUVELLE-CALEDONIE PLUS EFFICACE	18
1. Un objectif de performance : améliorer la gouvernance pour rendre l'intervention des autorités calédoniennes plus efficace	22
1.1. Une modernisation des règles d'organisation institutionnelle	22
1.1.1. <i>L'intégration du volet environnemental au sein du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie (article 5 du projet de loi organique)</i>	22
1.1.2. <i>La révision du plafonnement des indemnités de fonction des élus locaux (article 6 du projet de loi organique)</i>	24
1.1.3. <i>La clarification de certaines incompatibilités électorales (article 7 du projet de loi organique)</i>	26
1.2. Une amélioration du fonctionnement des institutions	28
1.2.1. <i>La modernisation des modalités de passation des marchés publics des provinces (article 8 du projet de loi organique)</i>	28
1.2.2. <i>L'introduction d'une base légale au règlement intérieur du gouvernement (article 9 du projet de loi organique)</i>	29

<i>1.2.3. Le renforcement du droit à l'information des membres des assemblées de province (article 10 du projet de loi organique)</i>	30
<i>1.2.4. La publication des actes des institutions par voie électronique (article 11 du projet de loi organique)</i>	31
1.3. Une fiabilisation des règles de gestion budgétaire et financière (articles 15 à 17 du projet de loi organique)	31
<i>1.3.1. La réaffirmation du principe d'équilibre budgétaire réel</i>	32
<i>1.3.2. La rationalisation de l'action publique des collectivités calédoniennes</i>	33
<i>1.3.3. L'uniformisation du délai d'organisation du débat d'orientation budgétaire (article 18 du projet de loi organique)</i>	35
2. Un objectif de transparence : renforcer les exigences de contrôle de l'action publique	
2.1. La création d'autorités administratives indépendantes (articles 1 ^{er} du projet de loi organique)	35
2.2. L'introduction d'un droit de contrôle en matière de subvention publique (article 14 du projet de loi organique)	37
CHAPITRE IV – LES RATIFICATIONS D'ORDONNANCES PUBLIEES	39
CHAPITRE V – LES CONSULTATIONS	41
CHAPITRE VI – LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	42
ANNEXES	
Annexe 1 : Carte de la Nouvelle-Calédonie	43
Annexe 2 : Compte rendu du X ^{ème} Comité des signataires	44
Annexe 3 : Proposition de résolution du congrès de la Nouvelle-Calédonie en date du 7 février 2013 relative à l'autorité de la concurrence	50

INTRODUCTION

L'EVOLUTION STATUTAIRE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Avec la prise de possession par l'Amiral Febvrier-Despointes, le 24 septembre 1853, la Nouvelle-Calédonie devient une colonie française administrée, dans un premier temps, par le gouverneur des établissements français du Pacifique puis, à compter de 1860, par un gouverneur à Nouméa. Il faut attendre le décret du 2 avril 1885 pour que soit fixée la première organisation institutionnelle de la colonie : un conseil général composé de quinze membres élus par la population locale est créé et le gouverneur désigné comme l'exécutif de la collectivité.

Les principales avancées statutaires, notamment pour la population, vont survenir au lendemain de la seconde guerre mondiale. La loi du 7 mai 1946 confère ainsi à tous les habitants de l'île la citoyenneté française et un décret gouvernemental abolit le code de l'Indigénat. Avec la création, le 27 octobre 1946, de l'Union Française, la colonie devient formellement un « territoire d'outre-mer », même si son organisation ne change pas en l'absence d'abrogation du décret de 1885. Pris sur le fondement de la loi-cadre du 23 juin 1956, le décret du 22 juillet 1957 institue finalement un exécutif local, entraînant la séparation des services du territoire de ceux de l'Etat.

Le 17 décembre 1958, la Nouvelle-Calédonie vote en faveur du maintien du statut de territoire d'outre-mer. Son organisation institutionnelle évolue alors au gré des avancées de la décentralisation (lois Jacquinot en 1963, lois Billote en 1969) jusqu'à la promulgation de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 qui allège, pour la première fois, la tutelle de l'Etat.

• la période des « Evènements » et l'accord de Matignon

Entre 1984 et 1988, partisans et opposants de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie vont s'affronter, parfois violemment, comme lors de la prise d'otages d'Ouvéa d'avril-mai 1988.

A la suite du boycott par les partis indépendantistes, le 18 novembre 1984, des élections qui doivent aboutir à la mise en place des institutions prévues par la loi du 6 septembre 1984 portant statut d'autonomie interne (assemblée et gouvernement du Territoire), la loi n° 85-892 du 23 août 1985 impose un nouveau statut en vertu duquel le territoire est dépossédé de l'essentiel de ses compétences au profit de quatre régions (Sud, Nord, Centre et Iles).

Après le changement de majorité politique en mars 1986, le statut de la Nouvelle-Calédonie est une nouvelle fois modifié pour permettre à la population, à l'issue d'une période d'un an, de se prononcer sur l'avenir du territoire par référendum. Celui-ci est organisé, le 13 octobre 1987, en application de la loi n° 87-369 du 5 juin 1987 organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévues par l'alinéa 1er de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie : 98,30 % des votants se prononcent en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République (avec un taux de participation de 59,90 % des électeurs).

Le 26 juin 1988, l'Etat et les principaux partis politiques locaux signent un accord à Matignon, qui découpe le territoire en trois provinces et qui renvoie à dix ans la question de

l'indépendance éventuelle. Le FLNKS critiquant certaines dispositions et exigeant des modifications, de nouvelles négociations sont entérinées par la signature, le 20 août 1988, rue Oudinot, d'un texte refondant et modifiant le texte adopté deux mois plus tôt.

Le référendum du 6 novembre 1988 entérine ces accords dits « de Matignon », ainsi que la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 qui organise un nouveau statut transitoire pour dix ans, en attendant la tenue d'une consultation d'autodétermination. Les votes favorables l'emportent à 80 % avec un taux d'abstention de 62,96 %. En Nouvelle-Calédonie, l'approbation est également majoritaire (57,03 %).

Mettant un terme à la période des événements, la loi statutaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 prévoit l'indemnisation des dommages causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie entre le 16 avril 1986 et le 20 août 1988 et amnistie les infractions commises avant le 20 août 1988 (à l'exclusion des crimes d'assassinat). Elle définit par ailleurs les conditions d'organisation du scrutin d'autodétermination :

- les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution, sur le maintien du territoire dans la République ou sur son accession à l'indépendance entre le 1er mars et le 31 décembre 1998 ;
- seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum de 1988 sont admis à participer au scrutin.

• *L'accord de Nouméa et la révision constitutionnelle*

Le scrutin prévu par la loi de 1988 n'offrant qu'une alternative entre indépendance et maintien dans la République française, les forces politiques calédoniennes négocient un nouvel accord, signé le 5 mai 1998 à Nouméa, qui propose de lui substituer une consultation portant approbation de cet accord (la question posée sera finalement ainsi libellée : « *Approuvez-vous l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ?* »). Outre qu'il pose le principe d'une citoyenneté calédonienne, ce texte prévoit notamment le transfert progressif de compétences de l'Etat au profit de la Nouvelle-Calédonie sur une durée de vingt ans : une révision constitutionnelle s'avère donc indispensable.

Adoptée au Congrès le 6 juillet 1998 à Versailles à la quasi-unanimité (827 voix pour et 31 contre), la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie rétablit dans la Constitution un titre XIII intitulé "*Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie*" composé de deux articles :

Article 76 : « *Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.*

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres. »

Article 77 : « *Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :*

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
 - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
 - les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
 - les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.
- Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi. »*

L'accord de Nouméa se trouve ainsi constitutionnalisé par l'effet de l'article 77 de la Constitution qui assigne au législateur le rôle "d'assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre". Cette position sera d'ailleurs réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-587 DC du 3 juillet 2009, en rappelant à propos d'une disposition de la loi organique du 3 août 2009 qu'elle « trouve son fondement constitutionnel dans l'accord de Nouméa ».

Le décret n° 98-733 du 20 août 1998 définit les modalités d'organisation de la consultation, qu'il fixe au 8 novembre 1998. 71,87% des électeurs approuvent l'accord de Nouméa (25,76% de taux d'abstention), qui sera traduit juridiquement par les lois organique et ordinaire du 19 mars 1999 que les présents projets de lois se proposent de modifier.

*
* *

CHAPITRE I

LA CONTRAINTE DE MODERNISER LE STATUT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE PAR LA VOIE DE LA LOI ORGANIQUE

L'élaboration de la présente réforme repose, tout d'abord, sur un constat de fait (1). La loi organique du 19 mars 1999, bien que déjà modifiée à neuf reprises, nécessite aujourd'hui soit d'être réécrite sur certains points, soit de se voir complétée par des écritures de cohérence, soit encore d'être modernisée pour tenir compte des aspirations des élus calédoniens.

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie est souvent définie comme une collectivité territoriale de la République à statut particulier au titre des articles 76 et 77 de la Constitution. Elle n'est ainsi pas soumise au titre XII de la Constitution : son régime juridique échappe au droit commun des collectivités territoriales, afin de garantir l'application du titre XIII de la Constitution et mettre en œuvre l'accord de Nouméa (Conseil d'Etat, 13 décembre 2006, n° 279323, *Genelle*).

Le contrôle du respect de la procédure d'adoption de la loi organique du 3 août 2009 a indirectement conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la nature de cette collectivité et son appartenance à la République. En constatant que le projet de la loi organique a bien été « *déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat* » la Nouvelle-Calédonie est donc, pour le Conseil constitutionnel, une « *collectivité territoriale* » au sens de l'article 39 de la Constitution (décision n° 2009-587 DC du 11 juillet 2009).

N'étant donc pas une collectivité de droit commun, la Nouvelle-Calédonie ne s'administre pas librement « dans les conditions prévues par la loi » (article 72 de la Constitution), mais, conformément à l'article 77 de la Constitution, selon des modalités fixées par une loi de nature organique. Un constat juridique s'impose alors (2). Toute modification ou « maintenance » du statut, ne serait-ce que pour l'actualiser ou le rendre compatible en matière institutionnelle avec les standards de droit commun (en ce qui concerne les incompatibilités de mandats des élus ou les règles de transparence, notamment), rend nécessaire le recours au seul vecteur organique.

1. UN CONSTAT « DE FACTO » : REFORMER LA LOI STATUTAIRE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE EST UNE NECESSITE

Au cours de la réunion du X^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa, le 6 décembre 2012, le Premier ministre a rappelé que « *L'État accompagnera en permanence la Nouvelle-Calédonie vers le destin qu'elle se choisira elle-même* ».

« *Nous avons une responsabilité historique* », a estimé le Premier ministre pour qui « *l'État doit être en permanence sur un point d'équilibre : il doit être en même temps ambitieux pour la réussite de ce processus. Ce qui veut dire à la fois rigoureux, imaginatif et qu'il accompagnera la Nouvelle-Calédonie vers le destin qu'elle se choisira* ».

Le Premier ministre a marqué la volonté de l'État d'être en permanence aux côtés des autorités de la Nouvelle-Calédonie pour leur apporter un « *véritable appui* » et « *les aider à faire face à de nouvelles compétences particulièrement lourdes et complexes.* »

C'est dans cet esprit que les projets de lois ordinaire et organique ont été élaborés.

La loi organique du 19 mars 1999 a déjà été modifiée à neuf reprises et une dixième réforme de la loi organique apparaît aujourd'hui nécessaire pour plusieurs raisons :

- actualiser certains concepts

Les besoins exprimés par la Nouvelle-Calédonie pour garantir une gouvernance efficace et pragmatique rendent nécessaire la mise à jour de certaines normes, notamment dans le domaine comptable et budgétaire, qui n'ont pas évoluées depuis 1999.

- préciser la portée de certaines dispositions du statut

La mise en œuvre des transferts de compétences par la Nouvelle-Calédonie démontre que certaines dispositions statutaires sont incomplètes, voire obsolètes. La sécurité juridique et le souci de renforcer la capacité des autorités du territoire à mieux gérer ses compétences conduisent à proposer certains ajustements rédactionnels. Ainsi, à titre d'exemple, l'évolution de certains concepts ou l'apparition de nouvelles références, comme les « terres rares », rendent indispensable d'en préciser le périmètre et, éventuellement, la répartition des compétences entre les différentes collectivités calédoniennes et l'Etat.

La loi organique du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte constitue déjà un précédent en la matière. Au 1° du I de l'article 1^{er} de la loi organique, la dénomination de la compétence exercée par l'État au titre de la « *défense au sens de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense* », mentionnée par le 3° du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999, a été remplacée par celle de « *défense nationale* ». Cette modification a directement tenu compte de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense qui abroge, sans modifier la définition de la défense militaire et non militaire, l'ordonnance du 7 janvier 1959 susmentionnée. Cette ordonnance ayant été rendue applicable en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel a donc précisé que la modification de la dénomination de cette compétence n'avait aucun effet sur son contenu et respectait, dans ces conditions, le point 3.3 de l'accord de Nouméa :

« Considérant que le 1° du I de l'article 1er de la loi organique modifie le 3° du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 afin de remplacer la dénomination de la compétence exercée par l'État au titre de la " défense, au sens de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense " par celle de " défense nationale " ; que cette modification n'a ni pour objet ni pour effet d'opérer un transfert de compétence en matière de défense non militaire ; que, dans ces conditions, elle respecte l'accord de Nouméa qui, dans son point 3.3, dispose que " la défense " reste de la compétence de l'État " jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées " prévue au cours du mandat du Congrès de la Nouvelle-Calédonie commençant en 2014 ; »

- rétablir des mesures censurées

La loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française comprenait quatre articles relatifs à La Nouvelle-Calédonie :

- l'article 49 confiait au président du gouvernement des pouvoirs de police administrative qui relèvent actuellement du gouvernement et prévoyait de faire bénéficier d'une délégation de signature de nouveaux bénéficiaires ;
- l'article 50 complétait l'article 138-1 de la loi statutaire, afin de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de membre du sénat coutumier et celui de membre du conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie ;

- les articles 51 et 52 inséraient dans la loi statutaire les articles 158-1, 177-1 et 177-2 relatifs à la passation des marchés par les provinces de Nouvelle-Calédonie.

S'agissant de « cavaliers » législatifs (les dispositions concernant la Nouvelle-Calédonie dans une loi consacrée à la Polynésie), ces quatre articles qui avaient été introduits par amendements parlementaires, ont été déclarés contraires à la Constitution, car adoptés selon une procédure contraire à la Constitution (décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011) :

*« Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : "Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis" ;
Considérant que les articles 49 à 52 de la loi organique modifient les articles 134, 138-1, 158-1, 177-1 et 177-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ; qu'ils ont été insérés en première lecture à l'Assemblée nationale ; que ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi organique initialement déposé ; que, par suite, elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution ; »*

Réuni le 6 décembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, le X^{ème} comité des Signataire de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, a notamment rappelé son attachement à l'adoption de ces mesures (point « II. Modification de la loi organique ») :

« La problématique du pouvoir de police administrative spéciale du Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie intéresse des compétences transférées (circulation maritime) ou à transférer en 2013 (circulation aérienne et sécurité civile). Le Congrès a sollicité dans sa résolution du 12 mai 2011 la dévolution d'un tel pouvoir au Président du gouvernement, aux côtés du pouvoir de police administrative générale du haut-commissaire. Le gouvernement s'engage à présenter cette modification de l'article 134 de la loi organique, dans les meilleurs délais et en tout état de cause au premier semestre 2013, selon le vecteur législatif privilégié. »

- insérer des mesures nouvelles

Parmi les articles nouveaux, dont certains sont consacrés à des améliorations en matière comptable et financière, la création d'autorités administratives indépendantes revêt une importance particulière.

Le compte rendu du X^{ème} comité des signataires mentionne : *« Par ailleurs, le comité se prononce en faveur de la modification de la loi organique statutaire afin de permettre la création par la Nouvelle-Calédonie d'autorités administratives indépendantes locales dotées de toutes les prérogatives afférentes, ou de créer directement dans la loi organique de telles autorités, en premier lieu dans le domaine de la concurrence. »*

Le projet de loi organique procède donc à l'insertion, au sein du statut, d'un article qui permet à la Nouvelle-Calédonie de créer des autorités administratives dans ses domaines de compétence. L'Etat demeure, cependant, compétent en matière de garantie des libertés publiques.

2. UN CONSTAT « DE JURE » : RECOURIR AU VECTEUR ORGANIQUE EST UNE OBLIGATION

Deux catégories de lois organiques, qui concernent le statut particulier des outre-mer, sont citées aux articles 74 et 77 de la Constitution du 4 octobre 1958: tandis que le premier est consacré aux collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin,

Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna), le second est réservé à la Nouvelle-Calédonie. Des différences notables de périmètre existent cependant entre ces deux fondements constitutionnels.

2.1. Le fondement constitutionnel de l'article 77 implique un champ d'intervention plus étendu que celui de l'article 74

L'article 74 de la Constitution dispose que : « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.*

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;*
- *les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;*
- *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;*
- *les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.*

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- *le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;*
- *l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;*
- *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;*
- *la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.*

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Si la loi organique prise sur le fondement de l'article 77 reprend à l'identique certains de ces points (compétences exercées ou transférées, organisation institutionnelle et régime électoral), d'autres en revanche lui sont propres. Il s'agit, d'une part, des conditions et des délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté, et, d'autre part, des règles relatives :

- à la citoyenneté propre de la Nouvelle-Calédonie, ce qui fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province et, selon des modalités différentes, pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté au terme de la période transitoire de quinze à vingt ans ;
- à la possibilité pour le congrès de Nouvelle-Calédonie de voter des lois du pays qui ne pourront être contestées que devant le Conseil constitutionnel ;

- à la restriction à la liberté d'établissement et à l'accès à l'emploi local en privilégiant les habitants de la Nouvelle-Calédonie et en introduisant une discrimination au détriment des autres citoyens français ;
- au statut civil coutumier, en offrant la possibilité, pour les personnes en ayant perdu le bénéfice, d'y accéder à nouveau, par dérogation à l'article 75 de la Constitution ;
- au caractère irréversible des transferts de compétences, ce qui implique un dessaisissement du législateur.

En d'autres termes, le fondement constitutionnel de la loi organique confère à la Nouvelle-Calédonie une autonomie bien plus importante que celle qu'autorise l'article 74 et permet de déroger au droit commun constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, l'a toutefois admis « *à condition que les dérogations soient inhérentes et strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa* ».

2.2. Les dispositions du projet de réforme revêtent un caractère organique

La répartition des matières entre loi organique et loi ordinaire se déduit aussi bien des termes de l'article 74 de la Constitution que de ceux de l'article 77 :

- relèvent ainsi de la organique les matières limitativement énumérées aux alinéas 3 à 6 et 8 à 11 de l'article 74 de la Constitution (par exemple les compétences de la collectivité et les règles d'organisation et de fonctionnement de ses institutions propres), les matières indissociables de celles mentionnées précédemment et, par exemple, s'agissant des règles de fonctionnement des institutions de la Polynésie française, les règles fixant le régime de leurs actes et les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle de l'État sur ces institutions ;
- l'article 77 précise pour sa part que « *Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.* »

Qu'elles touchent au périmètre des compétences, aux modalités de leur mise en œuvre, ou bien encore qu'elles visent à améliorer le fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie, les dispositions principales du projet de réforme relèvent bien de la loi organique.

Si l'adoption de dispositions de nature non organique dans une loi organique n'est pas en soi une irrégularité constitutive d'une inconstitutionnalité, il n'en est pas de même s'agissant de l'adoption dans une loi ordinaire de dispositions revêtant un caractère organique. Examinant la loi ordinaire relative à la Nouvelle-Calédonie, le 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a conclu à la non conformité à la Constitution du A de l'article 10 de la loi (décision n° 99-409 DC). Cette disposition, qui prévoyait la procédure selon laquelle le Haut-commissaire pouvait déférer à la Section du contentieux du Conseil d'État certains actes pris par les autorités de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province, avait trait, en effet, au fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et, comme telle, relevait de la compétence du législateur organique.

CHAPITRE II

LA VOLONTE DE DONNER LES MOYENS A LA NOUVELLE-CALEDONIE D'ASSUMER PLEINEMENT SES COMPETENCES

Le premier effet attendu de cette réforme concerne l'amélioration de l'exercice de ses compétences par la Nouvelle-Calédonie. Il apparaît en effet, que ce soit à l'occasion de nouveaux transferts de compétences ou à l'occasion de la mise en œuvre quotidienne de compétences déjà transférées, parfois depuis plusieurs années, que la loi organique n'offre pas toujours aux institutions calédoniennes les moyens juridiques adéquats pour exercer pleinement leurs attributions.

Deux objectifs ont donc été privilégiés lors de l'élaboration de cette réforme :

- d'une part, garantir une efficacité de la loi organique (1) en comblant certaines lacunes, par exemple pour confier aux provinces et au président du gouvernement local des pouvoirs de police, incontestablement liés à l'exercice de certaines compétences qui nécessitent de veiller au maintien de l'ordre public, comme en matière de sécurité civile ;
- d'autre part, renforcer la sécurité juridique (2), en écartant les risques de conflits entre les provinces, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie à propos de compétences dont le périmètre nécessite d'être précisé.

1. UN OBJECTIF D'EFFICACITE : DOTER LES AUTORITES CALEDONIENNES DES MOYENS JURIDIQUES NECESSAIRES AU PLEIN EXERCICE DE LEURS COMPETENCES

Les transferts progressifs de compétences, qu'ils soient déjà intervenus ou qu'ils soient à venir prochainement, nécessitent de doter les autorités calédoniennes des pouvoirs suffisants pour les exercer pleinement et assumer la responsabilité qui en découle.

1.1. L'attribution de pouvoirs nouveaux au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Si l'action administrative du gouvernement nécessite d'être simplifiée sur certains points pour renforcer son efficacité, certains transferts de compétences nécessitent l'attribution d'un pouvoir de police pour garantir son effectivité (article 2 1° du projet de loi organique).

Le projet de loi vise à donner au président du gouvernement les moyens juridiques d'exercer les compétences transférées, afin de permettre la prise des décisions réglementaires et individuelles en matière de police administrative, ce que le système institutionnel de décisions à caractère collégial et solidaire du gouvernement ne permet pas de manière efficace.

La question de la mise à disposition des moyens matériels et humains d'exercice des différentes compétences transférées n'est pas l'objet du présent projet de loi mais des textes intervenus ou à intervenir pour le transfert de chacune des compétences en matière de sécurité aérienne, maritime ou de sécurité civile.

En application des dispositions de l'article 26 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté :

- la loi du pays n° 2009-10 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie, et de sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales. Il s'agit de confier à la Nouvelle-Calédonie la police de la circulation des navires et la sécurité des navires effectuant une navigation entre les ports de la Nouvelle-Calédonie, mais aussi, par l'organisation et la coordination du secours maritime, de veiller à la sauvegarde de la vie humaine en mer dans les eaux territoriales ;

- la loi du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international. Les compétences de la Nouvelle-Calédonie, dans le domaine de l'aviation civile, sont étendues à la sécurité du transport aérien, à l'aviation générale, aux aéroports, ainsi qu'à la navigation aérienne. En vertu de son article 8, le transfert de ces compétences a pris effet au 1^{er} janvier 2013. L'Etat reste toutefois compétent en matière :

- de sécurité du transport aérien pour les compagnies effectuant, à titre principal, du transport aérien international,
- d'aéroport ouvert au transport aérien international (La Tontouta),
- de surveillance de l'exploitation des services de navigation aérienne,
- d'immatriculation des aéronefs,
- et de sûreté.

- la loi de pays n° 2012-1 du 20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie de la compétence de l'Etat en matière de sécurité civile. Ce transfert sera effectif au 1^{er} janvier 2014.

L'exercice par la Nouvelle-Calédonie des compétences transférées, ainsi que de celles à venir, rend indispensable la reconnaissance expresse au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un pouvoir de police administrative générale et spéciale qui lui permettra d'exercer pleinement ses compétences, en disposant notamment d'un pouvoir de réquisition des moyens du secteur privé. Dans sa résolution n° 134 du 12 mai 2011, le congrès a ainsi sollicité la dévolution d'un tel pouvoir, aux côtés du pouvoir de police administrative générale du haut-commissaire.

L'attribution de ce pouvoir apparaît nécessaire, notamment dans le cadre du transfert de la compétence de sécurité civile conformément à l'article 21-III 5° du statut de la Nouvelle-Calédonie entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2014, pour garantir l'efficacité de la réponse opérationnelle, lors de la survenue d'un évènement particulier (incendie, inondations,...) et pour permettre au président du gouvernement de prendre les mesures adaptées à un contexte d'urgence (fermeture de voie à la circulation,...) sans qu'une décision collégiale du gouvernement ne soit nécessaire.

Ce pouvoir de police du président du gouvernement est amené à s'exercer dans les limites des compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie par le statut, sans préjudice de celles que conservent, d'une part, les maires des communes en matière de police sur leur territoire en vertu du code des communes de Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, de celles de l'Etat. A cet égard, le représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie continuera à exercer l'intégralité de ses compétences en matière de sécurité publique de préfet de zone de défense.

La mention du pouvoir de réquisition de moyens du secteur privé dans le cadre des compétences de police vise à doter expressément le président du gouvernement des outils nécessaires et déjà utilisés à ce jour par l'Etat pour exercer les compétences qui lui sont transférées. (Pour mémoire, en matière de sécurité civile, l'Etat ne disposant pas en propre de moyens aériens de lutte contre l'incendie en Nouvelle-Calédonie est amené à réquisitionner des hélicoptères appartenant à des sociétés privées).

Par ailleurs, en l'état actuel de l'article 134 de la loi organique, le président du gouvernement peut déléguer en toute matière sa signature au secrétaire général, aux secrétaires généraux adjoints, aux directeurs, directeurs adjoints, chefs de service et chefs de services adjoints ainsi qu'aux agents publics occupant des fonctions au moins équivalents.

Ces dispositions ne donnent cependant pas de possibilité de subdélégation de signature, notamment aux agents des services de l'Etat mis à disposition de la Nouvelle-Calédonie, tels que les services de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement (DAFE), les douanes ou le Centre de coordination de sauvetage maritime.

En outre, pour l'exercice de la compétence transférée en matière d'aviation civile, notamment, la possibilité de délégation à un agent public non cadre, pour la prise de décisions urgentes depuis les infrastructures aéroportuaires, s'avère nécessaire.

A ce jour, la modification de l'article 134 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, en vue de conférer au président du gouvernement les pouvoirs de police administrative liés à l'exercice des compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie, avait déjà été envisagée lors du vote en 2011 de la loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, mais, comme rappelé plus haut, a été censurée par le Conseil Constitutionnel (décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011) en raison de l'absence de lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi organique initialement déposé.

C'est la raison pour laquelle l'article 2 du présent projet comporte des modifications de la loi organique du 19 mars 1999 en ce sens et propose de fixer un cadre général dans la loi renvoyant à un décret le soin de préciser le régime de délégation de signature en listant les fonctions, les missions et les types d'actes, susceptibles de faire l'objet d'une subdélégation et envers quels agents.

1.2. La clarification du pouvoir de police des présidents d'assemblées de province sur le domaine routier (article 3 du projet de loi organique)

Dans l'hexagone, le président du conseil général gère le domaine du département en sa qualité d'exécutif. Dans le cadre de cette compétence, il exerce les pouvoirs de police spéciale liés à la gestion du domaine départemental (article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales) : il est notamment responsable de la viabilité des voies publiques et de la sécurité de la circulation, sans préjudice des compétences exercées par d'autres collectivités sur les voies publiques, selon les lois et règlements en vigueur.

En Nouvelle-Calédonie, en l'état actuel du droit, le pouvoir de réglementer la circulation routière appartient, en agglomération, aux maires. Aux termes de l'article L. 131-3 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, « *Le maire a la police de la circulation sur les routes territoriales, les routes provinciales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations.* ».

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie est compétente, pour fixer les règles applicables sur son territoire, en vertu de l'article 22-12° de la loi organique statutaire, en matière de circulation routière et de transports routiers.

Dans ce contexte juridique, il apparaît utile de préciser que le président de l'assemblée de province, en tant qu'exécutif et gestionnaire du domaine de la province, dispose des pouvoirs de police spéciale liés à la gestion de ce domaine, y compris routier.

Par un avis de 2006, le Conseil d'Etat a admis qu'il résulte des dispositions du statut de la Nouvelle-Calédonie *« que la province, en tant que propriétaire du domaine, est seule compétente pour opérer tous travaux d'aménagement ou d'entretien du domaine routier, y compris à l'intérieur des agglomérations, dès lors que ces travaux ne privent pas de leur portée les compétences détenues par le maire au titre de son pouvoir de police de la circulation. »*

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a par ailleurs, rappelé que l'article R. 212 du code de la route de la Nouvelle-Calédonie ne fait pas obstacle à ce que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'exécutif de la province et les maires mettent en place, dans leur champ de compétences respectif, les dispositifs de régulation de la circulation nécessaires lorsque l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre public l'exige.

Le présent projet prévoit donc d'apporter une précision sur ce point à l'article 173 de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie, afin de conférer sans ambiguïté au président de l'assemblée de province les pouvoirs de police liés aux infrastructures de circulation qui relèvent du domaine des provinces.

1.3. La modernisation de règles d'organisation budgétaire et comptable rendue nécessaire par le transfert de la compétence « enseignement » (article 19 du projet de loi organique)

Le projet de loi s'inscrit dans le cadre du transfert de la compétence enseignement qui a comme corollaire le transfert des établissements publics locaux d'enseignement devenus, à compter du 1^{er} janvier 2012, des établissements publics administratifs de la Nouvelle-Calédonie. De ce fait ils sont normalement soumis aux règles d'organisation budgétaire et comptable prévues par les articles 209-17 à 209-24 de la loi organique du 19 mars 1999.

Or, ces dispositions ne permettent pas le maintien des règles actuelles d'organisation budgétaires et comptables qui s'appuient sur le décret n°86-164 du 31 janvier 1986 portant organisation administrative et financière des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat. L'article 209-20 de la loi organique prévoit notamment que les comptables des établissements publics à caractère administratif de la Nouvelle-Calédonie et des provinces sont les comptables du Trésor chargé de la collectivité dont ces établissements dépendent.

Compte-tenu des difficultés pratiques que pourraient engendrer un tel changement et afin de ne pas perturber les modalités de gestion budgétaire et comptable de ces établissements où la comptabilité est assurée par les gestionnaires-comptables qui ont été gratuitement mis à disposition par l'Etat dans le cadre du transfert, les dispositions envisagées laissent à un décret ultérieur, le soin de déterminer les règles d'organisation budgétaire et comptable pour ces établissements. Elles créent par conséquent, une dérogation similaire à celles existantes pour les chambres consulaires et les établissements publics industriels et commerciaux de la

Nouvelle-Calédonie (article 209-25) en écartant les règles normalement applicables aux établissements publics à caractère administratif de la Nouvelle-Calédonie et des provinces conformément aux articles 209-17 à 209-24 précités.

Par courrier en date du 23 août 2012, le ministre délégué au budget a accepté de maintenir l'organisation de la comptabilité antérieure au transfert c'est à dire une comptabilité assurée par les gestionnaires comptables. Il a également indiqué qu'un protocole d'accord Etat/Nouvelle-Calédonie doit permettre de préciser les moyens et les effectifs qui seront mis à disposition.

En outre, en écartant, pour les EPLE de Nouvelle-Calédonie, les règles d'organisation budgétaires et comptables applicables aux établissements publics à caractère administratif de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, l'article 19 du projet de loi organique écarte l'application de l'article 209-20 qui dispose que les comptables des EPA sont "les comptables du Trésor chargés de la gestion de la collectivité dont ces établissements dépendent" ou "des comptables spécialisés nommés par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

L'ensemble de ces dispositions correspondent à des attentes locales et doivent faciliter la gestion budgétaire et comptable des collectivités en offrant un cadre juridique plus complet, tout en accordant aux collectivités certaines souplesses dont bénéficient d'ores et déjà les collectivités métropolitaines.

Un décret précisera les modalités d'affectation des résultats budgétaires. Un autre décret fixera les règles d'organisation budgétaire et comptables des établissements publics d'enseignement de Nouvelle-Calédonie pour permettre *in fine*, l'application de la M9 aux établissements d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie.

Aucune charge supplémentaire n'incombe à l'Etat, le projet de réforme se contentant d'institutionnaliser en Nouvelle-Calédonie une nomenclature comptable jusqu'alors utilisée de manière expérimentale.

2. UN OBJECTIF DE SECURITE JURIDIQUE : MIEUX DEFINIR LES DOMAINES DE COMPETENCE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE DANS LE DOMAINE MINIER (ARTICLE 4 DU PROJET DE LOI ORGANIQUE)

La loi organique prévoit une stricte répartition des compétences entre l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces. Cependant, les difficultés d'interprétation de certains items du statut, apparues à l'occasion de leur mise en œuvre, nécessitent aujourd'hui d'être clarifiés.

En mer, la compétence de la Nouvelle-Calédonie sur les terres rares est satisfaite par les dispositions du 10° de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 qui fait appel à des concepts suffisamment étendus de ressources naturelles, biologiques et non biologiques pour ne pas nécessiter d'actualisation.

A terre, en revanche, la compétence exercée par la Nouvelle-Calédonie en matière de réglementation minière ne porte aujourd'hui que sur les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt. Cette énumération ancienne ne tient pas compte de la notion de « terres rares » apparue plus récemment. La définition est chimique : les terres rares sont un groupe de métaux aux propriétés voisines comprenant le scandium 21Sc, l'yttrium 39Y, le lutécium 71Lu et les quinze lanthanides"). Elles sont citées en l'état par l'article L111-1 du code

minier actuel : « *Relèvent du régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre ou existant à la surface connus pour contenir les substances minérales ou fossiles suivantes : (...) 7° Du cérium, du scandium et autres éléments des terres rares ;* ».

Afin d'éviter un éclatement de compétences dans ce domaine entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces, la modification du 11° de l'article 22 de la loi organique étend expressément la compétence de la Nouvelle-Calédonie aux éléments des terres rares. Il s'agit uniquement de la compétence pour édicter la réglementation applicable, les provinces restant compétentes pour leur application et, notamment, pour l'attribution des permis de recherche et des concessions d'exploitation.

CHAPITRE III

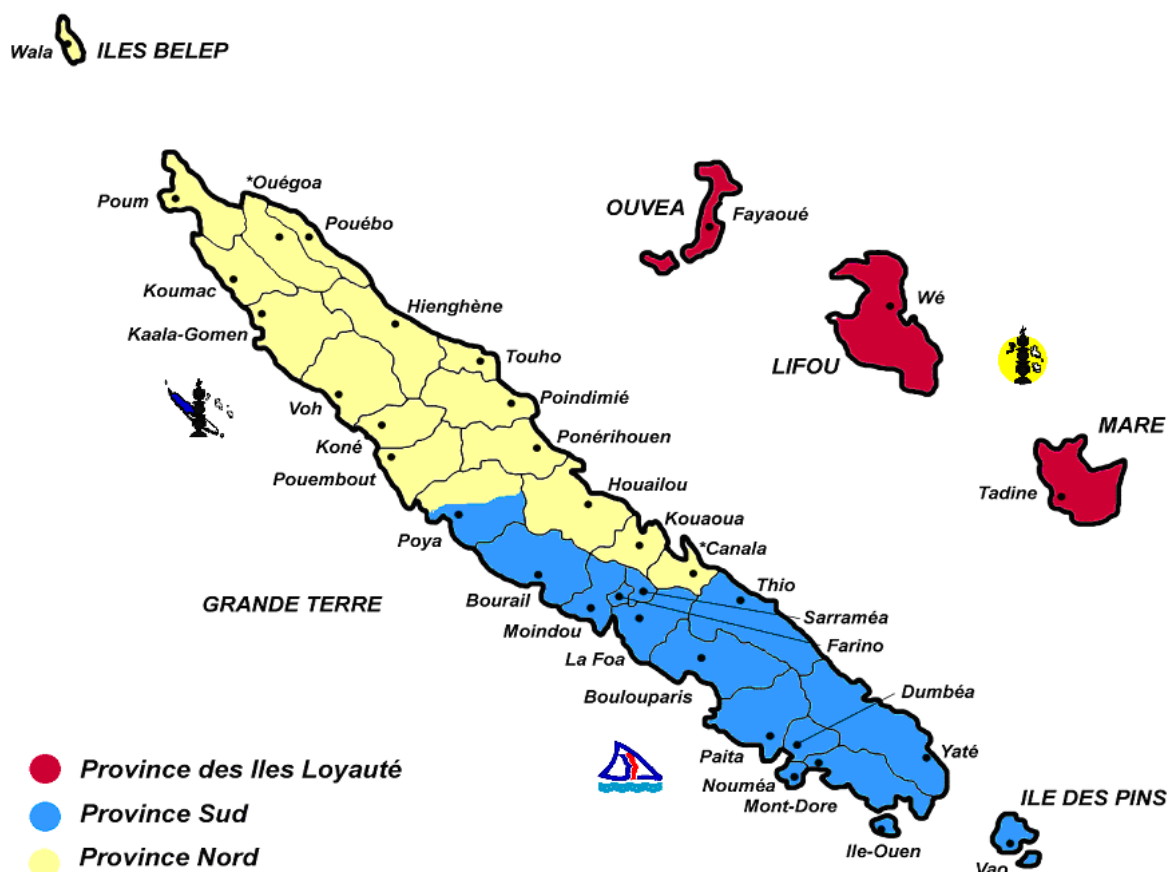
LA RECHERCHE D'UN FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE PLUS EFFICACE

La Nouvelle-Calédonie relève d'un titre spécifique de la Constitution, le titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». A l'instar des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, son organisation institutionnelle est régie par des dispositions de niveau organique : la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, votée après la signature de l'Accord de Nouméa et dont les dernières modifications ont été effectuées par la loi n° 2011-870 du 25 juillet 2011 modifiant l'article 121 du statut.

• *Les principales institutions de la Nouvelle-Calédonie*

Selon la loi organique du 19 mars 1999, les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social et les conseils coutumiers, tandis que les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, dépositaire des pouvoirs de la République, représente le Gouvernement.

- les provinces



Créées par les accords de Matignon, les provinces du Sud, du Nord et des Îles Loyauté sont constituées d'une assemblée élue pour cinq ans par les citoyens calédoniens (corps électoral spécial ou « restreint »). Les prochaines élections provinciales se dérouleront en 2014.

Le président de l'assemblée est élu au scrutin majoritaire par les membres de l'assemblée. Il est assisté par un bureau composé de trois vice-présidents, également élus au scrutin majoritaire. Le président de l'assemblée de province assure l'exécutif de la province. Il peut déléguer à un ou plusieurs des vice-présidents l'exercice d'une partie de ses attributions.

L'assemblée de la province Sud, présidée par Cynthia LIGEARD (Rassemblement-UMP) qui a succédé à Pierre FROGIER en septembre 2012, comprend quarante membres, dont trente-deux membres du congrès, celle de la province Nord, présidée par Paul NEAOUTYINE (FLNKS-PALIKA) vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès et celle de la province des îles Loyauté, présidée par Néko HNEPEUNE (FLNKS-UC), quatorze membres, dont sept membres du congrès.

- le congrès

Le congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Il vote les délibérations et les lois du pays qui ont valeur législative et dont le contentieux relève du juge constitutionnel. Il élit également le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Le congrès est composé de 54 membres élus pour 5 ans, issus des trois assemblées de province :

- 32 membres de l'assemblée de la Province Sud ;
- 15 membres de l'assemblée de la Province Nord ;
- 7 membres de l'assemblée de la Province des îles Loyauté.

L'élection des membres du congrès se confond avec celle des membres des assemblées de province, chaque province formant une circonscription : les sièges de membres du congrès sont attribués en fonction des résultats de chaque liste à la proportionnelle et d'après l'ordre de présentation des élus sur chacune des listes. Il existe donc deux catégories d'élus : ceux (en haut de liste) qui sont à la fois membres du congrès et d'une assemblée provinciale, et ceux (en base de liste) qui ne sont membres que d'une assemblée provinciale.

Aux élections provinciales de 2009, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des sièges, qui est de 28.

Le congrès élit chaque année parmi ses membres un bureau, composé d'un président, de 8 vice-présidents, de 2 secrétaires et de 2 questeurs. Le président est élu à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième tour. Le 29 août 2012, Gérard POADJA (Calédonie ensemble) a succédé à Roch WAMYTAN (Union calédonienne). Les autres membres du bureau sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

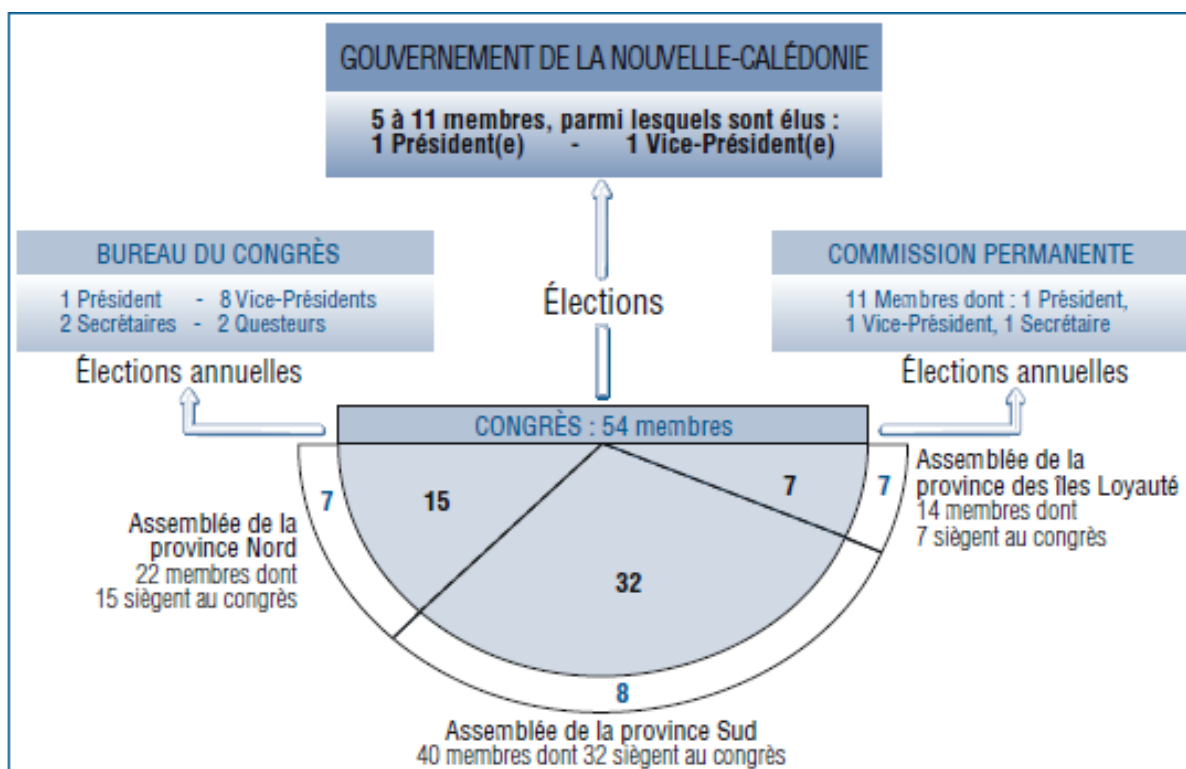
- le gouvernement de Nouvelle-Calédonie

Le gouvernement est l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie. Le nombre de membres est décidé par le congrès et doit être compris entre 5 et 11 : c'est ce dernier chiffre qui a été retenu par le congrès. Le gouvernement est désigné à la proportionnelle par le congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du congrès. Ce mode de scrutin garantit un mode de fonctionnement collégial, originalité du gouvernement calédonien composé nécessairement d'indépendantistes et d'anti-indépendantistes. En cas de démission d'un membre du gouvernement, celui-ci est remplacé par le suivant sur la liste présentée par son groupe.

Le président du gouvernement et son vice-président sont élus par les membres du gouvernement, au scrutin majoritaire. Depuis 2011, le gouvernement est présidé par un anti-indépendantiste, Harold MARTIN (Avenir ensemble), tandis que le vice-président, Gilbert TYUIENON (FLNKS-Union Calédonienne), est indépendantiste.

Le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, présentée par 1/5^{ème} de ses membres et adoptée à la majorité absolue, ce qui entraîne la démission du gouvernement. Le gouvernement peut également démissionner d'initiative, à la majorité des membres du gouvernement.

Jusqu'en 2011, si l'ensemble des membres d'un même groupe présentaient simultanément une démission motivée, le gouvernement était démissionnaire de plein droit. La crise institutionnelle de 2011, marquée par la démission à répétition de membres du gouvernement, a incité le législateur à modifier l'article 121 de la loi organique. Il a été institué un délai de 18 mois à compter de la dernière démission d'office, pendant lequel la démission d'un nombre minoritaire de membres du gouvernement n'entraîne plus celle du gouvernement. Cette modification a permis de mettre un terme à l'instabilité politique. La dernière démission remontant à avril 2011, ce délai de 18 mois a expiré en octobre 2012.



- le sénat coutumier

Composé de seize membres désignés par chaque conseil coutumier, selon les usages reconnus par la coutume, à raison de deux représentants par aire coutumière de la Nouvelle-Calédonie, le sénat coutumier représente les tribus calédoniennes. Son président est renouvelé chaque année. Le 25 août 2012, Luc WEMA (aire Ajië Arö) a succédé à Samuel GOROMIDO (aire Paici Camuki).

• **La répartition des compétences entre les institutions**

S'agissant de la répartition des compétences entre ces institutions, les provinces ont une

compétence générale, c'est-à-dire qu'elles sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas explicitement réservées à l'État, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. Elles sont ainsi compétentes notamment dans le tourisme, le développement économique, la protection de l'environnement, l'assainissement, l'emploi, l'action sanitaire et sociale, la culture, la jeunesse, les sports et loisirs, l'application des règles minières élaborées par la Nouvelle-Calédonie, etc.

En matière économique, les trois provinces disposent chacune d'une société d'économie mixte de développement (respectivement PROMOSUD, SOFINOR et SODIL).

L'Etat est compétent pour les matières régaliennes : garanties des libertés publiques, justice, défense, monnaie, relations extérieures. Certaines de ses compétences ont été ou sont appelées à être transférées à la Nouvelle-Calédonie d'ici à 2014 :

- la police et la sécurité de la circulation maritime, depuis janvier et juillet 2011 ;
- l'enseignement du second degré public et privé, l'enseignement primaire privé et la santé scolaire, depuis janvier 2012 ;
- la police et la sécurité de la circulation aérienne, depuis janvier 2013 ;
- le droit civil, les règles de l'état civil et le droit commercial, à compter de juillet 2013 ;
- la sécurité civile, à compter de janvier 2014.

Une troisième série de transferts de compétence, prévus par l'article 27 de la loi organique, concerne l'administration provinciale et communale, le contrôle de légalité et leur régime comptable et financier, l'enseignement supérieur et la communication audiovisuelle. Ces transferts restent à engager.

Aux termes de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie dispose ainsi d'un large champ de compétences lui permettant d'intervenir dans de nombreux domaines touchant à la vie des calédoniens : impôts, droits et taxes, santé publique, principes fondamentaux du droit du travail et inspection du travail, commerce extérieur, postes et télécommunications, desserte aérienne vers une destination étrangère, réglementation des prix et organisation des marchés, réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt ou encore enseignement primaire public. Elle est également compétente en matière de statut civil coutumier, de terres coutumières et palabres coutumiers ou encore de définition des limites des aires coutumières.

Les compétences des communes ne sont pas affectées par le statut. Elles restent définies par les textes en vigueur, notamment le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie.

Ces institutions originales, créées il y a quatorze ans, appellent très régulièrement des éléments d'actualisation ou de modernisation. Dans le contexte juridique du principe de spécialité législative qui prévaut en Nouvelle-Calédonie, il convient notamment de prévenir tout risque de disposition statutaire obsolète ou même, le cas échéant, de décrochage par rapport au droit commun lorsque celui-ci a vocation à inspirer le droit applicable localement. Ce fut le cas de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Ce travail de modernisation se poursuit dans le cadre des présents projets de loi à travers deux objectifs :

- l'un de performance pour faciliter l'action des institutions calédoniennes au quotidien (1) ;
- l'autre de transparence, principalement pour renforcer, à la demande des autorités calédoniennes, le contrôle des mesures prises dans la cadre de la mise en œuvre de leurs compétences, notamment dans le domaine de la concurrence (2).

1. UN OBJECTIF DE PERFORMANCE : AMELIORER LA GOUVERNANCE POUR RENDRE L'INTERVENTION DES AUTORITES CALEDONIENNES PLUS EFFICACE

Les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie s'avèrent aujourd'hui étendus et variés, nécessitant de la part des institutions une réactivité, une forte adaptabilité et une actualisation permanente. Qu'il s'agisse des règles d'organisation ou du fonctionnement des institutions, certaines mesures, souvent techniques, sont proposées pour améliorer la gouvernance locale.

1.1. Une modernisation des règles d'organisation institutionnelle

1.1.1. L'intégration du volet environnemental au sein du Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie (article 5 du projet de loi organique)

Prévu par les articles 153 à 156 de la loi organique du 19 mars 1999, le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie ne présente pas de véritable originalité par rapport aux conseils consultatifs des régions et des autres collectivités d'outre-mer.

Cette institution est l'instance consultative de la Nouvelle-Calédonie qui assure la représentation de la société civile et des forces vives calédoniennes dans toute leur diversité.

Le conseil économique et social (CES) est consulté par le gouvernement ou par le congrès, sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie à caractère économique et social. En outre, les assemblées de province et le sénat coutumier peuvent également solliciter son avis.

De sa propre initiative, le CES peut s'autosaisir et réaliser des études sur tout sujet ayant un impact économique, social, culturel et environnemental.

Tous ses avis et vœux sont publiés au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

Il se veut un lieu d'échanges dans le respect des diversités, un laboratoire de réflexion et d'idées, une force de proposition sur des sujets d'intérêt général pour la Nouvelle-Calédonie. Par ses analyses, il participe ainsi à l'élaboration des stratégies du développement du pays.

Il assure également le relais dans la zone Pacifique pour l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France (www.cesdefrance.fr) et le conseil économique et social environnemental (www.lecese.fr). Le président est membre de la commission de coopération économique du Pacifique (PECC).

Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie comprend trente-neuf membres, désignés pour cinq ans, dont :

- vingt-huit membres dont quatre pour la province des îles Loyauté, huit pour la province Nord et seize pour la province Sud, représentant les organisations professionnelles, les syndicats et les associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de la Nouvelle-Calédonie.
- deux membres désignés par le sénat coutumier en son sein ;
- neuf personnalités qualifiées représentatives de la vie économique, sociale ou culturelle de la Nouvelle-Calédonie désignées par le gouvernement, après avis des présidents des assemblées de province.

Ses règles d'organisation et de fonctionnement sont prévues par la délibération du congrès n°3/CP du 5 novembre 1999 modifiée et complétées par un règlement intérieur adopté le 28 mai 2010.

Au plan national, lors des discussions dénommées « Grenelle de l'environnement » initiées par l'Etat dans les années 2007-2009, l'engagement n° 165 portait sur la place institutionnelle réservée à l'environnement : « *Définir les institutions accueillant des acteurs de la société civile et les partenaires environnementaux. Intégrer les acteurs environnementaux au sein des CESR, selon des modalités proches de ce qu'il adviendra pour le CES, des conseils de développement et tous autres organismes consultatifs et consulaires.* »

L'article 49 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « loi Grenelle I », prévoit notamment que : « *Les instances nationales et locales qui ont ou se verront reconnaître une compétence consultative en matière environnementale seront réformées, tant dans leurs attributions que dans leur dénomination et leur composition, afin d'assumer au mieux cette mission.* »

L'article 250 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a donc modifié le nom de chaque conseil économique et social régional, en métropole comme outre-mer, qui s'appelle désormais : « conseil économique, social et environnemental régional ».

Face à l'enjeu environnemental en Nouvelle-Calédonie, il existe une demande unanime des élus et du conseil économique et social lui-même en ce sens.

La Nouvelle-Calédonie se caractérise, en effet, par une grande diversité botanique et un niveau d'endémisme exceptionnel. À ce jour, quelques 2.200 espèces végétales ont été recensées, dont un peu plus de 80% sont endémiques aux terrains miniers. Terre d'exploitation de minerais dont le chrome, le cobalt ou le nickel dont la Nouvelle-Calédonie disposerait de 25 % des ressources mondiales estimées, la protection de l'environnement terrestre et maritime revêt aujourd'hui une acuité particulière dans le territoire.

Cent vingt années d'exploitation minière à ciel ouvert ont laissé dans le paysage de larges cicatrices et de nombreuses nuisances environnementales. L'exploitation du minerai de nickel implique le décapage de centaines d'hectares de forêt et de savane. Longtemps considérée comme inhérente à l'activité minière, indispensable au développement, la dégradation du milieu n'a vraiment préoccupé les populations et les autorités qu'au début des années 1970.

Il est cohérent de répondre favorablement à la demande des élus calédoniens d'intégrer la dimension environnementale au sein du CES au titre du projet de loi organique, pour marquer la future participation des acteurs environnementaux au « conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie ». Il appartiendra, ensuite, à la Nouvelle-

Calédonie d'intégrer cette dimension environnementale dans les règles d'organisation et de fonctionnement de l'institution élargie.

1.1.2. La révision du plafonnement des indemnités de fonction des élus locaux (article 6 du projet de loi organique)

Les indemnités de fonctions des élus locaux dans certaines collectivités d'outre-mer qui en bénéficient - hors droit commun - sont plafonnées, par la loi, dans les conditions suivantes :

Collectivité	Fonctions exercées	Taux maximal (Indice brut 1015 FP) *	Montant brut en € (arrondi)
Guyane (en 2015)	Conseiller à l'assemblée	48 %	1.825 €
	Membre de la commission permanente	50,4 %	1.916 €
	Vice-président	57,6 %	2.190 €
	Président	145 %	5.512 €
Martinique (en 2015)	Conseiller à l'assemblée	60 %	2.281 €
	Conseiller exécutif et vice-président	72 %	2.737 €
	Président	145 %	5.512 €
Saint-Barthélemy	Conseiller territorial	50 %	1.901 €
Saint-Martin	Conseiller exécutif	110 %	4.182 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	Vice-président	140 %	5.322 €
	Président	145 %	5.512 €

* Valeur du point d'indice au 1er juillet 2010

En Polynésie française, la loi organique n° 2011-918 du 1^{er} août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française modifiant la loi organique du 27 février 2004 a fixé le plafonnement des indemnités mensuelles de fonction des élus comme suit :

Article de la loi organique	Fonctions exercées	Plafond FP locale	Montant brut en F CFP *	Montant brut en € (arrondi)
126	Membre et président assemblée	Indice 707	703.465 F	5.895 €
87	Président et membre du gouvernement	Indice 760	756.200 F	6.337 €

* Valeur du point d'indice au 01/01/2008 = 995 F CFP

En Nouvelle-Calédonie, les articles 125 et 163 de la loi organique du 19 mars 1999 fixent le plafond de l'indemnité de fonction respective des membres du gouvernement et des membres des assemblées de province, par référence au « *traitement de chef d'administration principal* »

de première classe prévu dans la grille locale applicable aux fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie en poste à Nouméa. »

Ce grade de chef d'administration principal de première classe du cadre territorial de l'administration générale de la Nouvelle-Calédonie plafonnait à l'indice brut (IB) 841, soit un montant mensuel de rémunération de 638.124 F CFP (5.348 €) pour un poste de travail situé à Nouméa, bénéficiant d'un coefficient de majoration de traitement de 1,73.

Le plafond maximal de l'indemnité de fonction prévu pour les membres du gouvernement par l'article 125 de la loi organique, est de 130 % de ce traitement indiciaire brut, soit 829.561 F CFP (6.950 €). On soulignera sur ce point que ce pourcentage constitue un maximum qui n'est aujourd'hui pas atteint, puisque le congrès a retenu 120%. En droit commun (métropole), ce plafonnement est de 145% du traitement de l'IB 1015 de la fonction publique territoriale pour les exécutifs locaux.

La Nouvelle-Calédonie s'est dotée, par délibération n° 230 du 13 décembre 2006 d'un nouveau cadre d'emplois des fonctionnaires territoriaux, dénommé « cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie » (CAG), dont le grade le plus élevé dans le cadre d'emplois le plus élevé est celui d'attaché hors classe – directeur territorial, dont la rémunération plafond est celle de l'indice brut (IB) 1015.

Le cadre d'emplois des chefs d'administration principal de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie est ainsi en voie d'extinction et les titulaires de ce grade sont reclassés depuis quelques années dans les nouveaux cadres d'emplois du CAG.

Deux options pouvaient être envisagées :

- le choix d'un indice particulier, comme pour la Polynésie française en 2011, n'a pas été retenu. Outre le risque d'arbitraire dans le choix de l'indice retenu, cette solution présente l'inconvénient de faire dépendre ce plafond d'une donnée relative relevant de la compétence exclusive des autorités locales..

- la solution retenue par le projet de loi organique se situe dans la continuité du statut de la Nouvelle-Calédonie et dans celle du droit commun, y compris outre-mer. La référence à l'indice terminal de la fonction publique, soit l'IB 1015, est en effet le cas général prévu par le code général des collectivités territoriales. L'indice brut terminal de la fonction publique territoriale de la Nouvelle-Calédonie est également fixé à 1015, même s'il ne correspond pas au même montant de rémunération (notamment indexé). En Nouvelle-Calédonie, celui-ci est ainsi de 760.000 F CFP, soit 6.300 €, pour cet indice brut terminal.

Art. LO	Fonctions exercées	Plafond FP locale	Montant brut en F CFP	Montant brut en € (arrondi)
163	Membre et président assemblée	IB 841 *	638.124 F	5.348 €
	<i>Après la réforme</i>	<i>IB1015</i>	<i>760.285 F</i>	<i>6.341 €</i>
125	Président et membre du gouvernement	130 % de l'IB 841 *	829.561 F	6.950 €
	<i>Après la réforme</i>	<i>130 % de l'IB 1015</i>	<i>988.370 F</i>	<i>8.280 €</i>

** Indice correspondant à l'ancien grade de chef d'administration principale de 1^{ère} classe en poste à Nouméa*

La rémunération actuelle des membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est fixée, par délibération du congrès n° 3 du 11 juin 1999, à 120 % du montant de référence.

L'impact financier de ce nouveau plafonnement correspond, dans les hypothèses les plus hautes, à un surcoût mensuel de l'ordre de 1.300 € par membre du gouvernement, soit 14.300€ pour onze membres, et de l'ordre de 1.000 € par membre d'une assemblée de province, soit 40.000 € pour la province Sud, 22.000 € pour la province Nord et 14.000 € pour la province des Iles Loyauté.

1.1.3. La clarification de certaines incompatibilités électorales (article 7 du projet de loi organique)



Succédant au Conseil consultatif coutumier créée par la loi référendaire du 9 novembre 1988, le Sénat coutumier, troisième institution de la Nouvelle-Calédonie aux termes de l'article 2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, trouve son origine constitutionnelle dans le point 5 du préambule : « *établissement d'un Sénat coutumier* » et le point 1.2.5 de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 : « *1.2.5. Le Conseil coutumier de la Nouvelle-Calédonie deviendra un « Sénat coutumier », composé de seize membres (deux par aire coutumière), obligatoirement consulté sur les sujets intéressant l'identité kanak.* »

Les articles 137 à 148 de la loi organique statutaire de 1999 précisent la composition, le mode de fonctionnement et les attributions du sénat coutumier.

Ses membres sont désignés selon la coutume par chacun des huit conseils coutumiers (cf. carte ci-dessous), prévus par les articles 149 à 152 du statut.

Les missions statutaires du sénat coutumier sont au nombre de quatre :

- dans ses fonctions administratives, le sénat coutumier désigne les membres de l'Académie des langues kanak (art. 140), constate la désignation des autorités coutumières (art. 141) et participe au comité consultatif des mines (art. 41), à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF), à l'Agence de développement de la culture kanak (ADCK - cf. art. 140) et au Conseil économique et social auquel il envoie deux représentants (art. 153).

- comme assemblée consultative, il donne son avis sur le projet de schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie (art. 211) et sur les modifications des limites des communes (art. 1er). Il est obligatoirement consulté sur tout projet ou proposition de délibération intéressant l'identité kanak et peut l'être sur tout autre sujet, y compris par le haut-commissaire sur une question relevant de l'Etat (art. 143).

- le sénat coutumier est une force de proposition, formalisée par l'article 145 du statut : *« A son initiative ou sur la demande d'un conseil coutumier, le Sénat coutumier peut saisir le gouvernement, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition intéressant l'identité kanak ».*

- il participe, enfin, à l'élaboration normative de la Nouvelle-Calédonie, comme le prévoit l'article 142 du statut qui précise que le sénat coutumier est saisi par le président du congrès de *« tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les propriétaires coutumiers et exploitants sur ces terres et au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au sénat coutumier et aux conseils coutumiers ».* Le sénat coutumier délibère sur le projet ou la proposition et transmet ensuite le texte au congrès. Si celui-ci adopte un texte différent, ce texte revient au sénat coutumier qui délibère à nouveau. Le texte est enfin transmis au congrès qui l'adopte définitivement en cas de désaccord persistant.

Les membres du sénat coutumier sont désignés pour une durée de cinq ans (2010-2015), mais le président et le bureau sont renouvelés chaque année.

Les élus et les membres du sénat coutumier ont exprimé leur interrogation quant à l'apparente contradiction concernant les incompatibilités entre les fonctions de sénateur coutumier et le mandat au conseil économique et social, au regard des dispositions suivantes de la loi organique :

Article 138-1 LO	Article 153 LO
Le mandat de membre du sénat coutumier est incompatible : 1° Avec la qualité de membre du gouvernement, d'une assemblée de province ou du conseil économique et social ; (...)	Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie comprend trente-neuf membres dont : (...) 2° Deux membres désignés par le sénat coutumier en son sein ; (...)

En réalité, cette contradiction n'est qu'apparente et nullement fondée : un conseiller économique et social ne peut être sénateur coutumier, sauf – et dans ce seul cas – s'il est désigné par le sénat coutumier au titre de la représentation institutionnelle de celui-ci au conseil économique et social. Une désignation au conseil économique et social d'un sénateur coutumier, à titre personnel ou individuel, est et restera incompatible avec cette dernière

qualité.

Il n'est, en effet, ni demandé, ni proposé de supprimer la représentation institutionnelle du sénat coutumier au sein du conseil économique et social, même si celui-ci peut être saisi, pour avis, par le sénat coutumier.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998, à valeur constitutionnelle (cf.), prévoit explicitement cette situation dans son point 2.1.4 : « *b) un conseil économique et social représentera les principales institutions économiques et sociales de la Nouvelle-Calédonie. Il sera obligatoirement consulté sur les délibérations à caractère économique et social du Congrès. Il comprendra des représentants du Sénat coutumier.* »

Le sénat coutumier est le représentant ou le garant institutionnel de la coutume et de l'identité kanak, reconnues par cet accord. Sa présence, en tant que tel, au sein de la représentation institutionnelle des acteurs du monde économique, social, culturel et environnemental (par le lien à la terre notamment) de la Nouvelle-Calédonie apparaît ainsi totalement justifiée.

Les sénateurs coutumiers, actuels membres du conseil économique et social, sont Messieurs Jean KAYS et Octave TOGNA.

Pour lever toute éventuelle ambiguïté, il est proposé dans le projet de loi organique de compléter la rédaction du deuxième alinéa de l'article 138-1 en précisant que l'incompatibilité d'un sénateur coutumier avec les fonctions de membres du conseil économique, social et environnemental s'apprécie « *sans préjudice des dispositions prévues au quatrième alinéa de l'article 153.* »

Cette disposition n'a pas d'impact nouveau par rapport au droit existant.

1.2. Une amélioration du fonctionnement des institutions

Le fonctionnement quotidien des instances de gouvernance calédoniennes a conduit au développement de pratiques, directement tirées de l'interprétation du statut. Certaines de ces pratiques, dont la légalité n'est pas remise en cause, conduisent à préciser la loi organique pour davantage de clarté.

1.2.1. La modernisation des modalités de passation des marchés publics des provinces (article 8 du projet de loi organique)

Aux termes de l'article 157 de la loi organique, l'assemblée de province exerce toutes les compétences dévolues à la collectivité, à l'exception de celles qui ont été conférées à son président.

Il ressort de ces dispositions, combinées à la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la passation des commandes publiques (CE, 13 octobre 2004, *Commune de Montélimar*, n°254007), qu'il appartient à l'assemblée de province de se prononcer sur les éléments clés de chaque commande constitués par le nom du cocontractant, le montant de la commande, ainsi que l'objet de celle-ci. Il en résulte que l'exécutif ne peut, sans l'aval préalable de l'assemblée, passer une commande publique, y compris pour les commandes pouvant être conclues sans formalisme.

Dans un souci de simplification administrative et de mise à niveau du droit applicable en Nouvelle-Calédonie, par rapport aux dispositions de droit commun en matière de passation

des marchés publics, une demande locale a été formulée, afin que les provinces puissent bénéficier, en matière de délégation de l'assemblée délibérante au président, de dispositions semblables à celles qui sont prévues pour les collectivités territoriales métropolitaines, notamment, par les articles L. 3221-11 et suivants du code général des collectivités territoriales pour les conseils généraux, ainsi que pour les communes de Nouvelle-Calédonie.

Pour rappel, ces articles avaient été insérés en 2011 dans le projet de loi organique relatif au fonctionnement des institutions de la Polynésie française en première lecture à l'Assemblée nationale, mais ont finalement été écartés à la suite de l'invalidation par le Conseil Constitutionnel (décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011), en raison de l'absence de lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi organique initialement déposé.

Ainsi, l'article 177-1 crée une possibilité de délégation de l'assemblée de province à son président pour passer les marchés.

Les nouveaux articles 177-1 et 177-3 précisent, en outre, le rôle de l'assemblée de province en matière de marchés et lorsqu'il n'est pas recouru à la délégation au président, dans le cadre de l'article 177-2.

1.2.2. L'introduction d'une base légale au règlement intérieur du gouvernement (article 9 du projet de loi organique)

Eu égard au caractère collégial de l'exécutif, qui est un principe fondateur de l'équilibre défini par l'accord de Nouméa, l'actuel gouvernement s'est doté d'un règlement intérieur, publié au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du 7 juin 2012.

L'article 1^{er} de ce règlement intérieur prévoit que « *Le gouvernement [...] doit rechercher, dans la mesure du possible, le consensus dans le processus de prise de décision. Si cette méthode se révèle impossible à appliquer, les décisions sont prises à la majorité de ses membres conformément à l'article 128 de la loi organique.* ».

Les principes de consensus et de pluralité politique fondent l'équilibre institutionnel défini par l'accord de Nouméa, qui préserve ainsi les droits des minorités. L'esprit dans lequel a été élaboré l'article 1^{er} du règlement intérieur reflète les principes définis par l'accord de Nouméa que doivent appliquer tous les partis et toutes les composantes de la société néo-calédonienne comme un socle pour le dialogue.

Une demande locale existant en ce sens, il est proposé d'introduire dans le présent projet de loi organique, l'obligation pour le gouvernement de se doter d'un règlement intérieur, acte administratif faisant grief et susceptible de recours à l'instar des règlements des organes délibérants. En effet, en l'état actuel, il s'agit seulement d'une démarche volontaire et facultative du gouvernement non prévue par le statut.

Par deux jugements rendus en 2011 (n° 1100196 et n° 1100340), le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a ainsi eu l'occasion de relativiser la portée juridique du règlement actuel en précisant que « *si l'article 1^{er} du règlement intérieur du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dispose que le président du gouvernement recherche prioritairement le consensus avant de faire usage des dispositions de l'article 128 précité et si l'article 9 du même règlement organise cette recherche du consensus, la méconnaissance de ces règles, à la supposer établie, ne saurait, eu égard aux termes de la loi organique, être regardée comme une irrégularité substantielle de nature à entacher d'illégalité la procédure aux termes de laquelle les délibérations contestées ont été adoptées* ».

Cette proposition est donc présentée dans le but de conférer une valeur juridique et une base statutaire au règlement intérieur.

Toutefois, il est à souligner, quant à l'impact de la nouvelle disposition statutaire, que l'inscription du principe selon lequel le gouvernement arrête son règlement intérieur, ne préjuge pas du contenu de ce dernier.

1.2.3. Le renforcement du droit à l'information des membres des assemblées de province (article 10 du projet de loi organique)

En sa qualité d'exécutif de la province, le président de chaque assemblée de province « prépare et exécute les délibérations de l'assemblée » (article 173).

L'article 166 de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie prévoit déjà un droit d'information des conseillers provinciaux. Le mot « proposition » de délibération figurant dans ces dispositions de la loi organique semble avoir été utilisé ici, de manière interchangeable avec celui de « projet », alors même que le terme a un sens juridique particulier quant à l'initiative des délibérations.

L'article 169 complète ce dispositif d'information en obligeant le président à transmettre aux membres de l'assemblée, huit jours à l'avance, un « rapport sur les affaires qui doivent être soumises à l'assemblée » (c'est-à-dire toutes les délibérations) accompagné de « tous documents utiles », de manière comparable à l'envoi de la « note de synthèse » exigible en droit commun selon le code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa de l'article 169 de la loi organique, relatif à l'ordre du jour des assemblées de province, crée une possibilité pour la majorité des membres de l'assemblée d'inscrire à l'ordre du jour des « propositions de délibérations », par dérogation au pouvoir du président de fixer l'ordre du jour. L'ambiguïté possible sur le champ de la notion de « proposition » mentionnée à l'article 166 est donc réelle.

Dans l'objectif de clarification de la terminologie employée, et d'affirmation sans ambiguïté d'un droit à l'information des élus provinciaux de même niveau que celui dont bénéficient tous les membres d'assemblées délibérantes des collectivités territoriales de métropole, il est proposé de s'inspirer directement de la rédaction existante en droit commun.

Celle-ci résulte du code général des collectivités territoriales, et prévoit, à l'article L. 2121-12 de ce code pour les communes, ou encore à L. 3121-18 pour les conseils généraux, que tout membre de l'assemblée délibérante a le *droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération.*

Le présent projet de loi organique, en reprenant cette disposition pour le droit à l'information sur toutes les *affaires de la province qui font l'objet d'une délibération*, permet d'éviter tout « décrochage » par rapport aux garanties offertes aux élus en droit commun, et de faire cesser une éventuelle ambiguïté résultant de l'utilisation actuelle par les dispositions statutaires des notions de « projet » et « proposition » de délibération.

1.2.4. La publication des actes des institutions par voie électronique (article 11 du projet de loi organique)

L'article 204 de la loi organique prévoit l'entrée en vigueur des actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie « *dès qu'il a été procédé à leur publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au Haut-commissaire (...)* ».

La loi organique ne précise pas que la publication de ces actes peut être effectuée par voie électronique.

Tenant compte de l'impact et de l'évolution des techniques d'information et de communication, la loi organique du 3 août 2009 a prévu la transmission des actes par voie électronique au contrôle de l'égalité.

Poursuivant les mêmes objectifs, le projet de loi permet d'assoir juridiquement la publication par voie électronique des actes des institutions de la Nouvelle-Calédonie au Journal officiel local.

La publication par voie électronique de ces actes est par ailleurs déjà effectuée via le site internet Juridoc accessible à l'adresse suivante : <http://www.juridoc.gouv.nc>

1.3. Une fiabilisation des règles de gestion budgétaire et financière (articles 15 à 17 du projet de loi organique)

Le droit budgétaire et comptable des collectivités territoriales s'est modernisé durant la dernière décennie sous l'influence notamment des nouvelles normes comptables. Du fait des spécificités des institutions de la Nouvelle-Calédonie, ce droit nécessite d'être étendu et adapté, d'une part, pour donner aux collectivités calédoniennes certaines facilités de gestion existant dans le droit commun et d'autre part, pour clarifier certaines dispositions budgétaires ou comptables.

Les dispositions prévues ont pour objet d'étendre les règles de droit commun en matière de contrôle budgétaire concernant des aspects essentiels tels que l'équilibre réel des budgets des collectivités et des services publics industriels et commerciaux (SPIC), les modalités d'exécution du budget, l'inscription des dépenses obligatoires ou encore le placement des fonds libres.

1.3.1. La réaffirmation du principe d'équilibre budgétaire réel

Le projet de loi organique précise, tout d'abord, la structure du budget de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Le budget se compose, en recettes comme en dépenses, d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement. Cette disposition vise à clarifier la présentation du budget des collectivités.

Cette clarification s'accompagne d'une réaffirmation, celle du principe budgétaire fondamental d'équilibre réel qui implique l'existence d'un équilibre entre les recettes et les dépenses des collectivités, ainsi qu'entre les différentes parties du budget (sections de fonctionnement et d'investissement) en spécifiant que cette règle s'applique également aux budgets annexes et par voie de conséquence aux SPIC (ces derniers devant obligatoirement figurer dans un budget annexe).

La justification de l'équilibre du budget des SPIC réside dans la distinction entre l'utilisateur et le contribuable, les redevances devant être affectées à la couverture des charges

d'exploitation. De manière plus générale, cette obligation d'équilibre est également la garantie supplémentaire d'une situation financière saine.

Parallèlement à cette obligation d'équilibre réel, la loi interdit à une collectivité de subventionner un SPIC pour éviter une hausse des tarifs. Par conséquent, à défaut de subvention de la collectivité, l'accroissement du budget d'un SPIC pour satisfaire les besoins de fonctionnement et d'investissement passera nécessairement par une hausse des tarifs pour les usagers. Néanmoins, dans un souci de souplesse, les dispositions prévues admettent trois exceptions à cette interdiction de principe à l'instar des dispositions prévues en droit commun (article L. 2224-2 code général des collectivités territoriales). Dans deux cas, ces exceptions permettent à la collectivité de subventionner un SPIC afin d'éviter une hausse excessive des tarifs.

Les collectivités peuvent ainsi prendre en charge les dépenses afférentes à leurs EPIC, mais seulement dans des cas limitativement énumérés à cet article et à la condition qu'elles aient voté à cette fin une délibération motivée.

En second lieu, si la loi organique a étendu à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces la définition des dépenses obligatoires issue du code général des collectivités territoriales (article L. 1612-15), elle n'a en revanche rien précisé concernant la consistance de celles-ci, à l'exception toutefois des dotations de fonctionnement des institutions (gouvernement, provinces, CES, instances coutumières).

En droit commun, mais aussi dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie (article L.221-2), la consistance des dépenses obligatoires fait l'objet d'une énumération indicative. Le projet de loi procède à cette même énumération pour la Nouvelle-Calédonie et les provinces, en ciblant les dépenses qui ne sont pas obligatoires du simple fait de l'application d'une loi (dotations aux amortissements, dotations aux provisions et aux dépréciations, reprise des subventions d'équipement reçues).

Les dispositions prévues visent à faciliter l'exécution budgétaire en conciliant continuité et souplesse budgétaire. Elles étendent ainsi aux collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie l'article L.1612-1 du code général des collectivités territoriales qui permet à l'ordonnateur d'engager des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

Parallèlement à ces extensions du droit commun, les dispositions envisagées permettent d'asseoir juridiquement l'application de l'instruction budgétaire et comptable M. 52 en Nouvelle-Calédonie.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'instruction budgétaire et comptable M.52 est, sous réserve de certaines adaptations, applicable à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces ainsi qu'à leurs établissements publics administratifs conformément à l'arrêté du 22 avril 2011.

A l'instar de la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M.14 dans les communes calédoniennes, l'instruction budgétaire et comptable M.52 est rendue applicable à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces par voie d'expérimentation.

Ainsi, pour une application de plein droit de la M.52 à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics administratifs, il convient de procéder à une modification de certaines dispositions de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie pour compléter et consolider la mise en œuvre de l'instruction budgétaire et comptable M.52 adaptée.

Le projet de loi vise plus particulièrement à déterminer les modalités de l'affectation des résultats et le cas échéant leur prise en compte par anticipation avant l'adoption du compte administratif. Les modalités de vote du budget et la consistance des recettes d'investissement et de fonctionnement pour la Nouvelle-Calédonie et les provinces sont précisées.

1.3.2. La rationalisation de l'action publique des collectivités calédoniennes

L'effort d'amélioration de la gestion budgétaire et comptable de la Nouvelle-Calédonie nécessite de recourir à certaines dispositions prévues en droit commun :

- d'une part, la dérogation à l'obligation de dépôt des fonds libres (article 12 du projet de loi organique).

Le projet de loi organique prévoit des dispositions permettant à la Nouvelle-Calédonie et à ses établissements publics de déroger à l'obligation de dépôt des fonds libres auprès de l'État dans des conditions identiques à celles prévues par le droit commun (article L.1618-2 du code général des collectivités territoriales), comme cela a été fait pour les collectivités de métropole et d'outre-mer, dont les communes de la Nouvelle-Calédonie.

Une adaptation est toutefois prévue pour la Nouvelle-Calédonie : le 14° de l'article 127 de la loi organique donne, en effet, compétence au gouvernement, et non à l'assemblée délibérante comme en droit commun, pour prendre les décisions nécessaires.

- d'autre part, le recours à un nouvel outil : les sociétés publiques locales (article 13 du projet de loi organique).

Les dispositions de l'article 53 de la loi organique permettent à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics de créer des sociétés d'économie mixte (SEM).

En 2010, le législateur a offert la possibilité aux collectivités territoriales de droit commun de créer des sociétés publiques locales (SPL). Tout en étant conforme aux nouvelles exigences communautaires, ce nouvel outil assure aux collectivités la liberté de contracter avec une société locale.

Ces dispositions contenues dans l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie et privent de ce fait les collectivités du territoire de ce nouvel instrument destiné à renforcer leur capacité d'action.

La Cour de justice de l'Union Européenne a élaboré une jurisprudence fixant les conditions permettant au pouvoir adjudicateur (l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de droit public, les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou de ces organismes de droit public) de confier à un tiers la réalisation d'opérations non soumises aux procédures de passation des marchés publics.

Ces règles communautaires sont destinées à garantir le jeu de la concurrence, à s'assurer que celui-ci n'est pas faussé et que le principe d'égalité de traitement des intéressés est respecté.

En revanche, ce souci n'est pas justifié dans le cas d'une entreprise travaillant essentiellement au profit d'une collectivité publique, dont elle est en quelque sorte le prolongement. Cette

liberté contractuelle est subordonnée à la condition que les sociétés soient considérées comme « *in house* » selon la jurisprudence communautaire¹.

Chaque collectivité pouvait ainsi confier à une SEM une prestation de services ou la gestion d'un service public sans mise en concurrence préalable.

Cependant, la jurisprudence de la CJUE a évolué en matière de « *in house* ». La Cour considère désormais que le « *in house* » n'est possible que pour une structure à 100 % détenue par l'actionnaire public. Les SEM sont donc exclues de ce champ puisqu'une collectivité locale ne peut détenir plus de 85% du capital d'une SEM conformément à l'article L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales.

Le dispositif introduit par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 permet aux collectivités, pour l'exercice de leurs compétences, d'intervenir dans le domaine concurrentiel dans le respect des dispositions régissant ce champ, tout en détenant la totalité du capital de la société.

L'extension en Nouvelle-Calédonie du dispositif métropolitain vise à remédier à un vide juridique. Ce nouvel outil offrira une maîtrise totale des collectivités qui pourront détenir 100% du capital de ces sociétés. S'agissant d'une possibilité offerte aux collectivités, il apparaît difficile d'anticiper ce qu'elles en feront, et par conséquent, son coût budgétaire.

Enfin, l'absence de mise en concurrence entre les collectivités locales et leurs SPL garantira une simplification et une rationalisation de la réalisation de certaines opérations d'aménagement.

Les SPL sont régies par le droit commun des sociétés anonymes (articles L.225-1 à L.225-257 du code du commerce) pour tout ce qui concerne les modalités de leur création, administration, transformation, modifications de capital, contrôle et dissolution.

En revanche, le régime spécifique des SPL est défini par le code général des collectivités territoriales (principalement, son article L.1531-1) et le code de l'urbanisme (L.300-1 et L.327-1).

1.3.3. L'uniformisation du délai d'organisation du débat d'orientation budgétaire (article 18 du projet de loi organique)

En droit commun, le débat d'orientation budgétaire (DOB) se tient dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget pour les communes et les départements (articles L.2312-1 et L.3312-1 code général des collectivités territoriales) et dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget pour les régions (article L. 4311-1 code général des collectivités territoriales).

La loi organique prévoit un calendrier budgétaire dérogatoire pour la Nouvelle-Calédonie, le DOB ayant lieu au congrès « *dans un délai de quatre mois précédant l'examen du budget primitif* » (article 84-2 LO) alors que cette dérogation ne se justifie pas en pratique.

¹Il n'y a pas mise en concurrence ni publicité entre une entité adjudicatrice et le prestataire si deux conditions cumulatives sont remplies :

- l'entité adjudicatrice exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- la personne morale prestataire réalise l'essentiel de son activité avec la ou les personnes qui la détiennent. (CJCE, 18 novembre 1999, Teckal SARL, aff. C- 107/98)

Le projet de loi ramène à deux mois pour la Nouvelle-Calédonie le délai séparant le débat d'orientation budgétaire de l'examen du budget primitif. Cette disposition assure une plus grande cohérence en uniformisant le délai d'organisation du DOB pour le congrès et les provinces. En effet, le délai imparti aux provinces étant de deux mois, ramener ce délai à deux mois pour le congrès lui permet d'avoir connaissance des orientations budgétaires des provinces. En outre, un DOB qui a lieu trop longtemps avant l'examen du budget ne peut reposer sur des éléments chiffrés significatifs et suffisamment précis.

2. UN OBJECTIF DE TRANSPARENCE : RENFORCER LES EXIGENCES DE CONTROLE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'exercice par la Nouvelle-Calédonie de ses propres compétences, ainsi que la prise de décisions ayant des incidences financières par les institutions du territoire, doivent s'accompagner d'un renforcement de transparence et de mécanismes de contrôle. Au cours du dernier comité des signataires de l'accord de Nouméa, les élus calédoniens ont souligné leur attachement à ces principes.

2.1. La création d'autorités administratives indépendantes (article 1^{er} du projet de loi organique)

Parmi les compétences dévolues à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces, certaines d'entre-elles, notamment en matière de concurrence, nécessite l'intervention d'une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs réglementaire, de contrôle et de sanction.

Dans son avis n° 383.316 du 22 décembre 2009, le Conseil d'Etat a précisé que la Nouvelle-Calédonie pouvait créer des autorités administratives indépendantes, mais que ces dernières ne pouvaient disposer en l'état du droit en vigueur des mêmes prérogatives que les autorités administratives indépendantes nationales. En résumé, les autorités administratives indépendantes, ainsi créées, ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif (médiation, recommandation, évaluation) et une autorité morale, mais ne peuvent ni prendre des réglementations, ni prendre des actes individuels, ni disposer d'un pouvoir de sanctions administratives qui ressortent des compétences des institutions locales. De même, des difficultés apparaissent en matière de surveillance et de contrôle, car la garantie des libertés publiques relève de la compétence de l'Etat.

De plus, dans les domaines de compétences ne relevant pas de l'Etat, les autorités administratives indépendantes créées par ce dernier ne peuvent, en vertu des dispositions de l'article 203 de la loi organique du 19 mars 1999, qu'apporter leur concours à l'exercice de leurs compétences par la Nouvelle-Calédonie ou par les provinces. Les modalités de ce concours sont fixées par des conventions passées entre l'Etat, ces autorités et la Nouvelle-Calédonie ou les provinces. Toutefois, l'intervention des autorités administratives indépendantes nationales par la seule voie conventionnelle ne permet pas à celles-ci d'intervenir en Nouvelle-Calédonie avec l'ensemble de leurs prérogatives, car ces conventions ne peuvent prévoir de déroger aux dispositions organiques.

Dans ce contexte, le X^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa s'est prononcé en faveur de la modification de la loi organique statutaire, afin de permettre la création par la Nouvelle-Calédonie d'autorités administratives indépendantes locales dotées de toutes les prérogatives afférentes, ou de créer directement dans la loi organique de telles autorités, en premier lieu dans le domaine de la concurrence.

En février 2013, une proposition de résolution a été déposée au congrès demandant à l'Etat de modifier la loi organique, afin que soit créée l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, suivant en cela les recommandations de l'autorité de la concurrence qui, saisie par le gouvernement pour analyser les mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation et les structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, prônait la mise en place d'une structure indépendante veillant à l'application de la réglementation applicable localement en matière de concurrence.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, réuni le 5 mars dernier, a émis un avis technique, assorti d'observations, à cette proposition de résolution.

Dans la mesure où un consensus local a été trouvé pour que les autorités administratives indépendantes, intervenant ou créées en Nouvelle-Calédonie, aient les mêmes prérogatives que les autorités administratives indépendantes nationales, la mise en œuvre de telles dispositions nécessitent, au regard de l'avis du Conseil d'Etat précité, des modifications de la loi organique du 19 mars 1999.

Tel est l'objet des dispositions du premier article du projet de loi organique. Ces dernières prévoient d'introduire dans la loi organique du 19 mars 1999 la possibilité pour la collectivité de créer des autorités administratives indépendantes dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

La Nouvelle-Calédonie pourra créer des autorités administratives indépendantes dans les domaines d'interventions suivants : concurrence, concentration économique, aménagement commercial, consommation, répression des fraudes, postes et communications électroniques, droit du travail, droit syndical, droit de la sécurité sociale. Elle définira l'ensemble de leurs prérogatives dont leurs pouvoirs réglementaires, de contrôles et de sanctions dans le respect de la répartition des compétences prévue par la loi statutaire.

Les compétences de la Nouvelle-Calédonie doivent se concilier avec celles que l'Etat tire de la loi organique statutaire en matière de garantie des libertés publiques et de procédure administrative, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité administrative qui sera créée par la Nouvelle-Calédonie, sa composition, le mode de désignation, les règles d'incompatibilités et les conditions de fin de mandat de ses membres.

Par ailleurs, il importera à la Nouvelle-Calédonie de se conformer aux dispositions de la circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (NOR: PRMX1231034C), en ne portant pas atteinte aux droits des femmes et en n'aggravant pas les inégalités entre les femmes et les hommes.

De même, la Nouvelle-Calédonie ne pourra pas créer une discrimination à l'égard des personnes handicapées à l'occasion des nominations. En revanche, la réglementation du travail, qui s'appliquera aux personnels des autorités administratives indépendantes, est fixée par la Nouvelle-Calédonie, également compétente, en conséquence, en matière de prise en compte du handicap. Cette répartition des compétences entre l'Etat et le territoire justifie que l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale n'ait été que partiellement étendue en Nouvelle-Calédonie (mesures favorisant l'accessibilité et la participation à la vie sociale des personnes handicapées, issues de la loi n°

2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées).

Les crédits nécessaires au fonctionnement des autorités administratives indépendantes seront financés sur le budget du territoire.

Enfin, pour compléter l'article 203 de la loi organique, il est prévu la possibilité pour les autorités administratives indépendantes que la Nouvelle-Calédonie aura créées, de conclure des conventions avec les autorités administratives indépendantes nationales.

2.2. L'introduction d'un droit de contrôle en matière de subvention publique (article 14 du projet de loi organique)

En droit commun, l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales permet aux collectivités territoriales de s'assurer du fonctionnement et de la vie des organismes qu'elles subventionnent.

Malgré le soutien apporté à différents organismes par la Nouvelle-Calédonie et les provinces, le mécanisme prévu par le code général des collectivités territoriales permettant aux collectivités de contrôler les organismes subventionnés n'a pas été étendu sur le territoire.

En droit commun, dès lors qu'elles ont accordé une subvention, les collectivités publiques disposent d'un droit de contrôle de l'utilisation des fonds alloués. Ce contrôle, qui se manifeste par la communication de documents budgétaires et comptables, ne peut intervenir qu'a posteriori, l'autorité publique ne pouvant, sauf disposition législative ou réglementaire expresse, s'opposer à l'exécution des délibérations de l'organe exécutif d'une association.

L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que :

« Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée.

Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné. »

Ce dispositif de contrôle permet à la collectivité de connaître la nature et les conditions d'activité de l'organisme subventionné, ainsi que son mode de gestion, informations capitales pour reconduire ou non la subvention.

Par ailleurs, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a complété le dispositif de contrôle en instaurant de nouvelles obligations à la charge des collectivités locales. Ainsi, l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi précitée dispose que :

« Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de

l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. »

Le contrôle introduit par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 a été étendu en Nouvelle-Calédonie aux seules administrations de l'Etat et de leurs établissements publics.

Dans un même souci de transparence et d'alignement sur le droit commun, le projet entend offrir au territoire et aux provinces de Nouvelle-Calédonie les mêmes pouvoirs de contrôle que ceux accordés aux collectivités métropolitaines en matière de subvention d'une part, en étendant les dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales relatif au contrôle a posteriori des organismes subventionnés et d'autre part, en élevant au rang organique les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, en tant qu'elle concerne les institutions de la Nouvelle-Calédonie.

En termes d'impact, le projet de réforme n'a pas pour objet de modifier l'organisation comptable des associations. Il offre simplement aux collectivités, un nouvel outil pour contrôler les subventions qu'elles attribuent afin d'en connaître les conditions d'utilisation. Compte tenu de l'extrême diversité des modes d'organisation, de fonctionnement et de l'objet des associations, la disposition laisse le choix à chaque collectivité de déterminer librement les modalités de ce contrôle (sur place ou par transmission des documents).

CHAPITRE IV LES RATIFICATIONS D'ORDONNANCES PUBLIEES

La loi ordinaire vise à ratifier, dans le respect des échéances prévues et conformément aux dispositions des articles 38 et 74-1 de la Constitution, huit ordonnances spécifiques aux outre-mer. Il s'agit de ratifications simples.

- S'agissant des ordonnances prise sur le fondement de l'article 38, elles sont issues, pour certaines, de la loi n°2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

L'ordonnance n° 2013-81 du 25 janvier 2013 relative aux dispositions applicables à certains agents relevant de l'Etat ou des circonscriptions territoriales exerçant leurs fonctions sur le territoire des îles Wallis et Futuna est prise sur le fondement du IV- 1 de l'article 15 de la loi du 27 juillet 2011 qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance : « *a) les mesures relevant du domaine de la loi et de la compétence de l'Etat tendant à la définition des règles statutaires applicables aux agents permanents du territoire de Wallis-et-Futuna* ».

Cette ordonnance confère aux agents permanents relevant des services de l'Etat ou des circonscriptions territoriales, aujourd'hui régis par un arrêté préfectoral du 23 septembre 1976, un statut de droit public par référence aux dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, sous réserve d'adaptations pour tenir compte des spécificités du territoire. Les conditions générales de recrutement, d'emploi, de rémunération et de cessation d'activité sont déterminées par voie réglementaire.

L'ordonnance n° 2013-80 du 25 janvier 2013 relative aux allocations de logement à Mayotte a été prise en application de l'article précité qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions : « *e) En vue de rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte des règles législatives applicables en métropole ou dans les autres collectivités de l'article 73 de la Constitution, les dispositions relatives aux allocations de logement sociales et familiales et à leur financement* ».

Ainsi, cette ordonnance prévoit le rapprochement des règles relatives à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale de la manière la plus complète possible tout en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte.

L'ordonnance n° 2012-1398 du 13 décembre 2012 relative au transfert des personnels et des biens et obligations des départements et des régions aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a été prise en application du I - 2° de l'article 15 de la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique qui habilite le Gouvernement à prendre toute mesure de nature législative propre à : « *Assurer le transfert des personnels, des biens et des finances de la région et du département à ces collectivités territoriales.* ».

Cette ordonnance organise le transfert des agents des conseils régionaux et généraux aux nouvelles collectivités, sans modification de leur statut. Elle organise également le transfert des biens et obligations des conseils régionaux et généraux aux nouvelles collectivités.

Enfin, l'ordonnance n° 2012-1397 du 13 décembre 2012 déterminant les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est issue du I - 1° de l'article 15 de la loi du 27 juillet 2011 qui habilite le Gouvernement à prendre toute mesure de nature législative propre à : « *Déterminer*

les règles budgétaires, financières et comptables applicables à ces collectivités territoriales ». Cette ordonnance applique aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, avec les adaptations nécessaires, les dispositions relatives aux règles budgétaires, financières et comptables des régions.

Par ailleurs, **l'ordonnance n° 2011-866 du 22 juillet 2011 adaptant à l'outre-mer diverses dispositions relatives à la pêche de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche** du 27 juillet 2010. Les territoires concernés par ces adaptations sont les départements d'outre mer, de Mayotte, de Saint Pierre et Miquelon, de Saint Martin et de Saint Barthélemy.

- Pour ce qui concerne les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution :

L'ordonnance n° 2012-1222 du 2 novembre 2012 portant extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs. L'ordonnance étend et adapte à ces trois collectivités les dispositions du code civil relatives aux conditions dans lesquelles une personne peut être placée sous protection juridique, ainsi que les dispositions du droit de l'action sociale mettant en œuvre ces mesures, issues pour la plupart de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. La protection sociale étant de la compétence de ces trois collectivités, un régime spécifique d'autorisation et de contrôle des services mandataires à la protection des majeurs y est mis en place.

L'ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013 relative à l'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers des décisions relatives au traitement du surendettement en Polynésie française. La Polynésie a adopté une loi de pays relative à la mise en place d'une commission de surendettement sur le modèle des commissions existant en métropole. Les décisions des commissions, ainsi que des éventuels recours contre ces décisions, doivent être enregistrées au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, tenu par la Banque de France. Cette nécessité d'inscrire les décisions dans ce fichier doit être établie, en Polynésie française, par l'extension des dispositions métropolitaines figurant à l'article L. 333-4 du code de la consommation, objet de ladite ordonnance.

L'ordonnance n° 2013-516 du 20 juin 2013 portant actualisation du droit civil en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna tire les conséquences de l'évolution, initiée depuis l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui permet à la Nouvelle-Calédonie d'acquérir de manière progressive et irréversible les compétences d'un Etat souverain. En vertu de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, un certain nombre de compétences parmi lesquelles figurent « le droit civil, les règles concernant l'état civil et le droit commercial » seront transférées à ce territoire dans les conditions fixées par une loi de pays. L'ordonnance procède ainsi aux adaptations et extensions nécessaires à ce transfert, prévu le 1er juillet prochain. Elle étend et actualise diverses dispositions du code civil, du code de la construction et de l'habitation ou encore du droit de la copropriété (par exemple, distances de plantation, publicité foncière, vente d'immeubles à construire).

CHAPITRE V LES CONSULTATIONS

1. Absence de nécessité de consulter la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)

- L'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) n'est pas applicable à la Nouvelle-Calédonie. En revanche, la commission locale prévue à l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est compétente pour l'évaluation des charges à compenser en matière de transferts de compétences.

Le projet de réforme ne comportant aucune mesure opérant un transfert de compétences, il n'est pas utile de saisir cette commission.

2. Consultation obligatoire du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le projet de loi organique, objet de la présente réforme, a été élaboré à partir des listes de propositions de modifications soumises, par l'intermédiaire du Haut-commissariat à Nouméa, par l'ensemble des partis politiques composant le congrès. Un grand nombre des mesures nouvelles ont, dès lors, déjà donné lieu à avis.

Par ailleurs, conformément à l'alinéa premier de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : « *Le congrès est consulté par le haut-commissaire : 1° Sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie ;* ».

Le congrès, consulté sur le projet de loi organique, a rendu son avis le 24 juin 2013.

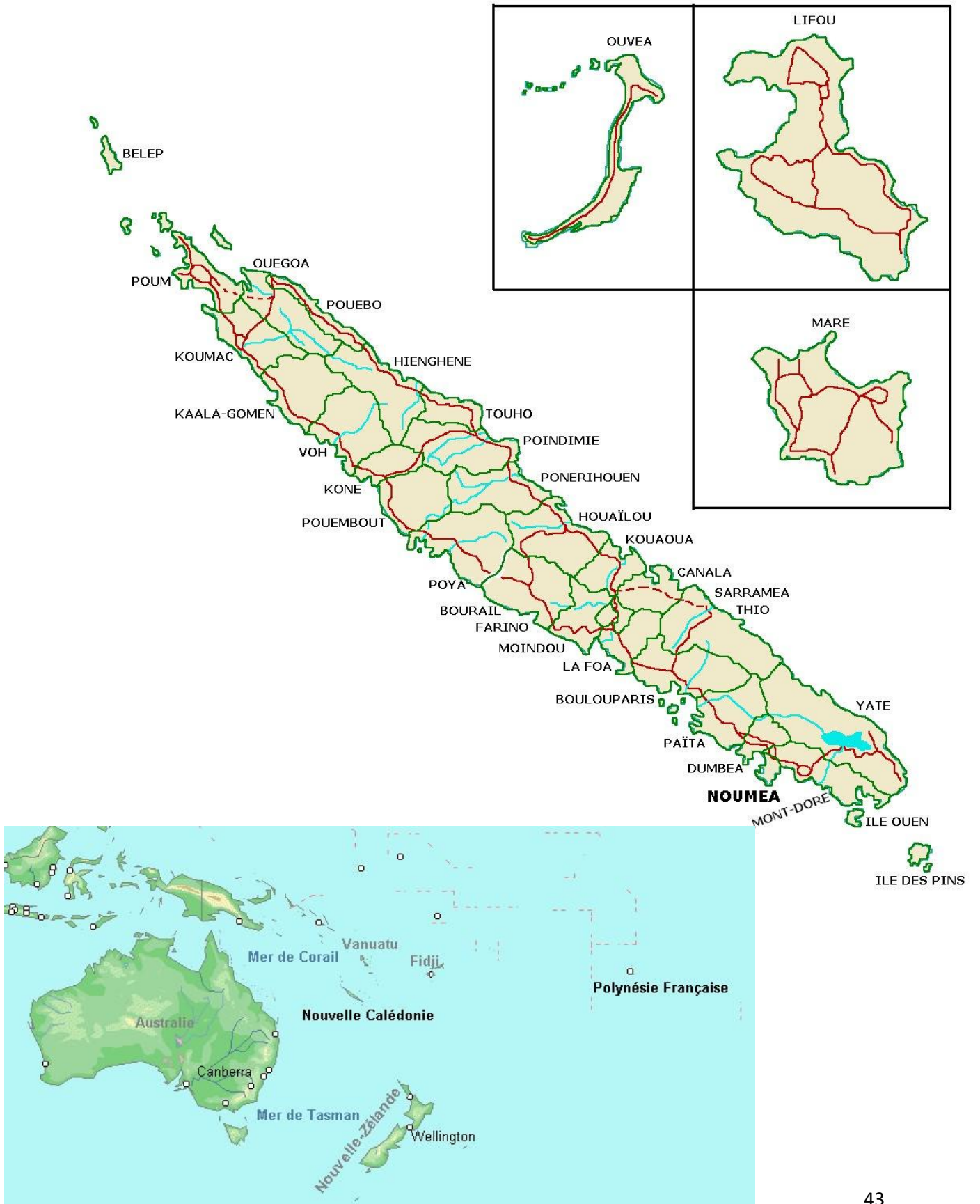
CHAPITRE VI
LES MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Articles du projet de loi	Base légale	Objet du décret	Consultations requises	Date de publication
Article 17	Décret	Modalités d'affectation des résultats budgétaires	Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (article 133 LO)	1 ^{er} trimestre 2014
Article 19	Décret	Règles d'organisation budgétaire et comptables des établissements publics d'enseignement de Nouvelle-Calédonie	Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (article 133 LO)	1 ^{er} trimestre 2014

Aucune mesure transitoire n'est prévue par le projet de loi organique qui entra en vigueur le jour de sa publication.

ANNEXES

ANNEXE 1 – CARTE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE



ANNEXE 2 – COMPTE RENDU DU X^{ème} COMITE DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMEA



PREMIER MINISTRE

X^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa Jeudi 6 décembre 2012 Hôtel de Matignon Relevé de conclusions

Le X^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le jeudi 6 décembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Marc AYRAULT, Premier ministre, en présence de M. Victorin LUREL, ministre des Outre-mer.

Ont participé à ce comité, en leur qualité de signataire, M. Rock WAMYTAN accompagné de M. Alosio SAKO, M. Paul NEAOUTYINE accompagné de M. André NEMIA, M. Victor TUTUGORO accompagné de M. Jean CREUGNET, M. Pierre FROGIER, M. Simon LOUECKHOTE accompagné de Mme Pascale DONIGUIAN-PANCHOU, M. Bernard DELADRIERE, M. Harold MARTIN accompagné de Mme Sylvie ROBINEAU.

Ont également participé les parlementaires et les représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia LAGARDE, députée de la 1^{ère} circonscription, M. Philippe GOMES, député de la 2^{ème} circonscription, M. Hilarion VENDEGOU, sénateur, M. Maurice PONGA, député européen, M. Gérard POADJA, président du Congrès, Mme Cynthia LIGEARD, présidente de la Province sud, M. Néko HNEPEUNE, président de la Province des îles Loyauté, M. Luc WEMA, Président du Sénat Coutumier.

Le X^{ème} comité a enfin été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au Congrès de Nouvelle-Calédonie : M. Pierre BRETEGNIER, Mme Rusmaeni SANMOHAMAT, Mme Caroline MACHORO-REIGNIER, M. Sylvain PABOUTY, M. Gérard REIGNIER, M. Gilbert TYUIENON, M. Jean-Pierre DJAIWE, M. Philippe MICHEL et Mme Sutita SIO LAGADEC ont participé à la réunion à ce titre.

Etaient également présents : M. Marc VIZY, conseiller du Président de la République, M. Albert DUPUY, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Vincent BOUVIER, délégué général à l'Outre-mer.

Les travaux du X^{ème} comité des signataires ont été ouverts par le Premier ministre. Tous les points inscrits ont fait l'objet d'une présentation liminaire synthétique par le haut-commissaire ou le délégué général à l'Outre-mer, puis ont donné lieu aux échanges et conclusions retranscrits dans le présent relevé de conclusions.

I/ LES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le calendrier 2013 des prochains transferts de compétences est rappelé : 1^{er} janvier 2013 pour la sécurité civile et la circulation aérienne intérieure, 1^{er} juillet 2013 pour le droit civil et le droit commercial. Les derniers transferts de compétences à opérer relèvent de l'article 27 de la loi organique et concernent l'enseignement supérieur, la communication audiovisuelle, les règles relatives à

l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements, au régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, au contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics. Partie intégrante des transferts prévus, ils doivent néanmoins faire l'objet d'une demande du Congrès pour être éventuellement engagés.

1. Il ressort des échanges une attente, partagée par tous les partenaires calédoniens, d'un accompagnement renforcé des transferts par l'Etat, notamment une fois qu'ils sont réalisés. Cette attente est d'autant plus forte que les transferts restant à intervenir recouvrent des matières à la fois fondamentales et à forte technicité, qui touchent à l'organisation même des institutions et impacteront la vie quotidienne des calédoniens.

Le Premier ministre a annoncé, à l'issue des échanges, la volonté de l'Etat d'assurer un véritable accompagnement des autorités calédoniennes dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités. A cet effet, il a décidé la création d'une structure interministérielle d'appui pérenne, chargée de l'accompagnement des transferts de compétences, en cours ou réalisés. Pilotée par un chef de service directement placé auprès du délégué général à l'outre-mer, cette structure sera composée d'un référent désigné par chaque ministère et se réunira au moins une fois par trimestre. Elle aura notamment pour mission, en liaison avec les autorités calédoniennes, de :

- définir les modalités de mise à jour des branches du droit déjà transférées,
- traiter en temps réel les modalités et les problèmes posés par les transferts en cours,
- préparer les transferts susceptibles d'être opérés, notamment ceux de l'article 27, de sorte que le Congrès dispose de tous les éléments d'appréciation lorsqu'il sera amené à se prononcer conformément à la loi organique, en vue de leur présentation au prochain comité des signataires.

2. Le 1er janvier prochain, interviendra au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie le transfert de compétences en matière de « police et sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international ». Dans cette perspective, le comité des signataires se félicite du fait que la Nouvelle-Calédonie et l'Etat exerceront leurs compétences respectives en matière d'aviation civile au sein du service unique, la Direction de l'aviation civile en Nouvelle-Calédonie, créé dès mai 2010 par une convention intervenue sur le fondement de l'article 56-1 de la loi organique, qui regroupe 230 agents dont une majorité de personnels de statut calédonien et a d'ores et déjà fait la preuve de sa pertinence.

En vue de la bonne mise en œuvre de ce transfert, le comité des signataires invite la structure pérenne chargée de l'accompagnement des transferts de compétences à examiner le projet de convention d'accompagnement, la proposition présentée par l'Etat d'un dispositif visant à permettre à la Nouvelle-Calédonie d'exercer sa nouvelle compétence réglementaire ainsi que les autres modalités du transfert qui interviendront dans les cadres conventionnels prévus par la loi organique.

3. Enfin, en ce qui concerne la compétence enseignement déjà transférée, le Premier ministre a confirmé l'engagement de l'Etat à mener à bien la construction des lycées de Mont-Dore et de Pouembout. Les études seront poursuivies en 2013.

Pour la suite, le Premier ministre a précisé qu'il veillerait à ce que l'ensemble des crédits nécessaires pour la construction des lycées soient mobilisés, après validation définitive du cahier des charges des projets. A cet effet une mission technique d'experts se rendra en Nouvelle-Calédonie au début de l'année 2013.

Les partenaires locaux de l'Accord de Nouméa ont rappelé leur souhait que la livraison de la première

tranche de ces deux établissements intervienne à la rentrée 2016.

II/ MODIFICATIONS DE LA LOI ORGANIQUE

La problématique du pouvoir de police administrative spéciale du Président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie intéresse des compétences transférées (circulation maritime) ou à transférer en 2013 (circulation aérienne et sécurité civile). Le Congrès a sollicité dans sa résolution du 12 mai 2011 la dévolution d'un tel pouvoir au Président du gouvernement, aux côtés du pouvoir de police administrative générale du haut-commissaire.

Le Gouvernement s'engage à présenter cette modification de l'article 134 de la loi organique dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, au premier semestre 2013, selon le vecteur législatif privilégié.

Par ailleurs, le comité se prononce en faveur de la modification de la loi organique statutaire afin de permettre la création par la Nouvelle-Calédonie d'autorités administratives indépendantes locales dotées de toutes les prérogatives afférentes, ou de créer directement dans la loi organique de telles autorités, en premier lieu dans le domaine de la concurrence.

III/ AVANCEMENT DES TROIS COMITES LOCAUX DE PILOTAGE

Comité de pilotage sur le bilan de l'Accord de Nouméa : le bilan de l'Accord de Nouméa, tel qu'il ressort de l'étude réalisée par le cabinet CM International, est considéré comme un bilan d'étape. Néanmoins, les missionnaires ont également mis en exergue des points restant à améliorer.

A la suite des échanges, portant notamment sur la dimension nouvelle de certaines politiques intéressant la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble, il est donné acte que le rééquilibrage n'est pas terminé mais qu'il existe une volonté commune de réfléchir aux moyens de concilier rééquilibrage entre provinces, développement d'activités économiques, niveau d'équipements structurels et répartition géographique de la population. À ce titre, le comité des signataires a décidé de constituer un groupe de travail (Etat, gouvernement, Congrès et provinces) au sein du comité de pilotage. La réflexion qui y sera menée pourrait s'articuler utilement avec celle conduite dans le cadre de la réforme fiscale et de ressources nouvelles mobilisables. Il est convenu que les premiers travaux de ce groupe puissent être présentés en septembre 2013.

Comité de pilotage sur l'avenir institutionnel : la mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie a présenté son programme de travail pour l'année 2013, portant sur le thème des compétences régaliennes et sur le cadre juridique de la phase finale de l'Accord de Nouméa, qui s'ouvrira dès les élections provinciales de 2014. Ce programme est agréé par le comité des signataires qui souhaite également que la mission puisse modéliser par simulations les différentes hypothèses majeures d'évolution institutionnelle et établir une cartographie d'exercice des compétences régaliennes selon les grandes options envisageables en fonction du résultat de la consultation prévue par l'Accord. Par ailleurs, la mission poursuivra et approfondira sa réflexion sur la citoyenneté calédonienne et proposera au comité de pilotage des pistes pour en améliorer les traductions concrètes.

Comité stratégique industriel et sujets relatifs au Nickel

1. Projet de KONIAMBO – Usine du Nord (Koniambo Nickel – KNS)

L'Etat réaffirme son soutien au projet de Koniambo et répondra dès le début 2013 à la demande de déblocage de la dernière tranche de défiscalisation, conditionnée à un audit des dépenses réalisées par Koniambo Nickel SAS.

La mission menée par Mme Anne Duthilleul s'attachera à suivre le calendrier d'achèvement, le démarrage de la première tranche de l'usine dans les prochaines semaines et sa montée en production progressive à partir du lancement de la deuxième tranche en 2013.

2. Projet de GORO – Usine du Sud (Vale Nouvelle-Calédonie)

Le suivi de la mission continuera à s'exercer sur ce projet jusqu'à son achèvement physique, attendu fin 2012, et au-delà tout au long de sa montée en production.

3. Schéma stratégique industriel du Nickel en Nouvelle-Calédonie

Le comité des signataires se félicite de la conclusion des travaux d'analyse et de réflexion en vue de l'élaboration d'un Schéma Stratégique Industriel du Nickel, intervenue lors du Comité Stratégique Industriel du 21 novembre 2012.

Fort de la volonté politique d'avancer ensemble, exprimée d'un commun accord lors du dernier CSI, il décide de poursuivre l'élaboration du Schéma Stratégique Industriel dans une instance plus restreinte telle que la Conférence des Présidents prévue au schéma de mise en valeur des richesses minières de la Nouvelle-Calédonie, élargie au représentant de l'Etat et au président du Congrès, pour travailler efficacement dans les mois qui viennent avec l'appui de Mme Anne Duthilleul.

Cette instance restreinte sera également chargée de revoir les analyses et propositions relatives au Nickel formulées dans le cadre de l'élaboration du Schéma de développement et d'aménagement NC 2025, afin de veiller à ce que Schéma Stratégique Industriel à venir soit cohérent avec celui-ci.

L'Etat reste très attentif à l'évolution du capital d'ERAMET/SLN et encourage ERAMET et la STCPI à poursuivre la révision de leur pacte d'actionnaires de la SLN.

IV/ BILAN DES SIGNES IDENTITAIRES

Le représentant de l'IEOM présente les signes identitaires qui seront repris dans la nouvelle gamme de billets, y compris le futur billet de 20.000 francs CFP. Le comité approuve le dispositif présenté ainsi que la date et les modalités de mise en circulation des nouvelles coupures. Le ministre a attiré l'attention du comité sur l'urgence pour le Congrès à délibérer sur cette dernière coupure.

A l'occasion de ce point, le comité note avec satisfaction l'avis favorable rendu à l'unanimité par la commission de la législation et de la réglementation générale sur la proposition de délibération pour la constitution d'une commission en charge de réfléchir à l'adoption d'un drapeau exprimant l'identité kanak et le futur partagé entre tous. Dans l'attente, et tant qu'une solution n'aura pas été trouvée, les deux drapeaux doivent coexister, comme l'a décidé le Congrès, sans que cela n'obère la recherche en commun du drapeau par les partenaires calédoniens, conformément au point 1.5 de l'Accord de Nouméa.

V/ LES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT

Le comité se félicite que les arbitrages effectués, dans le cadre de la gestion 2012 sous l'autorité de M. Jean-Marc AYRAULT, ont permis le déblocage de la signature des deux derniers contrats 2011-2015, le contrat Etat-Nouvelle-Calédonie ayant été signé en présence de M. Victorin LUREL le 23 novembre dernier et le contrat Etat-Inter-collectivités devant l'être d'ici la fin de l'année. Le ministre des outre-mer indique qu'il sera particulièrement vigilant sur le respect de ses engagements, y compris par les opérateurs de l'Etat et qu'un point annuel sera fait à la fin du premier semestre dans la perspective des préparations budgétaires.

VI/ SECURITE ET JUSTICE

1. Le comité prend acte des préoccupations exprimées en son sein en matière d'insécurité. Le ministre souligne que la Nouvelle-Calédonie n'est pas, comparativement, sous dotée en moyens. Néanmoins, dans la période qui s'ouvre, il convient que l'ensemble des autorités, au premier rang desquelles l'Etat, soient particulièrement attentives à toutes les évolutions qui peuvent mettre en péril la cohésion de la société calédonienne. Une vigilance accrue sera donc apportée par l'Etat au maintien des effectifs de sécurité publique, au renforcement de recrutements de calédoniens, et à l'appui aux initiatives des institutions du territoire en termes de prévention et de cohésion sociale.

Plus particulièrement, le comité note que le sentiment d'insécurité en Nouvelle-Calédonie est accentué par des conflits sociaux et coutumiers, par un phénomène d'alcoolisation accru, par les violences intra familiales et la délinquance des mineurs. A ce titre, le Gouvernement sera attentif à l'action des forces de sécurité publique et se tient prêt à accompagner la Nouvelle-Calédonie sur le volet « prévention » de la délinquance, notamment en ce qui concerne les mineurs, l'alcoolisme et les violences intrafamiliales.

2. Mme Imbert-Quaretta a présenté les préconisations de son rapport, remis le 22 novembre dernier à la Garde des Sceaux, élaborées à la suite d'une phase de concertation avec les acteurs locaux : d'une part, une reconstruction sur site de la prison de Camp-Est et, d'autre part, l'implantation près de Koné d'une antenne pénitentiaire.

Le comité prend acte de ce que le rapport préconise de privilégier le maintien du centre pénitentiaire au Camp Est, et appelle à ce que l'opération en cours de rénovation d'urgence soit conduite dans les délais et qu'il soit mis fin à la surpopulation carcérale temporairement par un transfert des détenus dans des structures modulaires permettant ainsi la réalisation des travaux de rénovation des bâtiments actuels.

Le comité note avec satisfaction la recommandation faite d'installer dans les environs de Koné une antenne locale, dans le cadre de ce projet pénitentiaire, et le représentant de la Garde des Sceaux indique que le ministère de la Justice examine les conditions de mise en œuvre des recommandations du rapport de Mme IMBERT-QUARETTA. A ce titre, le dimensionnement de cette antenne et sa parfaite articulation avec la politique pénale doit faire l'objet d'études complémentaires en 2013.

Il indique que le rapport de Mme IMBERT-QUARETTA sera adressé à l'ensemble des autorités locales. Il a par ailleurs annoncé que deux postes de magistrats, dont un juge de l'application des peines, seraient créés en janvier 2013.

VII/ VIE CHERE

L'Etat rappelle aux membres du comité que la loi portant régulation outre-mer récemment promulguée n'est pas applicable, pour la plupart de ses dispositions, en Nouvelle-Calédonie, dès lors que les matières abordées relèvent de sa compétence. Il appelle ses partenaires calédoniens à transposer celles des dispositions qu'ils jugeront utiles à la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie, et indique qu'il se tient prêt à apporter son soutien dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation locale dans ce domaine.

Le comité prend note de la présentation faite par le ministre des outre-mer de la nature du dispositif réglementaire qui sera rapidement adopté pour mettre en œuvre les dispositions de la loi portant régulation économique outre-mer relatives à la modération de la tarification bancaire en Nouvelle-Calédonie.

VIII/ FORMATION DES FEMMES ET DES HOMMES

1. Le comité appelle à mettre en œuvre les recommandations du rapport d'évaluation du programme « cadres avenir », en mettant plus particulièrement l'accent sur une amélioration du travail en direction des entreprises et de l'accompagnement des stagiaires dans leur insertion professionnelle, la poursuite des efforts en direction du Nord et des Îles pour un meilleur équilibre géographique, l'adoption d'un virage stratégique vers les formations d'excellence pour alimenter les postes générés par les transferts de compétences et les postes d'encadrement supérieur du secteur privé.

Par ailleurs, le ministre des outre-mer indique qu'une démarche de formalisation de parcours individualisés sera engagée, qui passera notamment par le détachement, pour une durée déterminée, d'agents de la fonction publique locale dans les administrations d'Etat, en Nouvelle-Calédonie et en administration centrale.

La structure d'appui interministérielle pérenne devra fixer des objectifs afin d'assurer la montée en expertise de cadres calédoniens, notamment dans le champ des compétences transférées.

2. S'agissant de la représentation des calédoniens, et plus particulièrement des kanak, dans la fonction publique d'Etat régaliennne, le comité prend acte de la volonté affirmée par le Premier ministre de conduire une politique volontariste afin que des progrès significatifs soient accomplis pendant la présente législature. Des actions concrètes seront présentées et engagées dès le premier semestre de l'année 2013.

Dans ce cadre, le comité des signataires appelle à ce qu'un effort particulier soit mis en œuvre par les partenaires de l'Accord de Nouméa pour informer, sensibiliser et favoriser l'accès des étudiants kanak et océaniens aux études de santé, leur réussite aux concours et les meilleures conditions de leur retour en Nouvelle-Calédonie. Cet effort s'appuiera notamment sur un groupe de travail mis en place à Paris.

3. Pour ce qui est du dispositif « emplois d'avenir », le comité note que si, conformément au statut de la Nouvelle-Calédonie, ce dispositif ne peut s'appliquer localement que si le Congrès adopte son propre dispositif d'aide à l'emploi, l'Etat se montre disposé à apporter un appui en terme d'ingénierie aux autorités calédoniennes et à conventionner le cas échéant avec la Nouvelle-Calédonie, afin de préciser selon quels critères il pourrait participer au cofinancement des emplois d'avenir, mis en œuvre par la législation de Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, le comité des signataires rend un hommage appuyé au rôle du régiment calédonien du SMA dans son action en faveur de l'insertion des jeunes.

Le comité s'accorde sur la tenue d'un prochain comité des signataires au plus tard en septembre 2013.

**ANNEXE 3 – PROPOSITION DE RESOLUTION DU CONGRES DU 7 FEVRIER 2013
RELATIVE A L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**CONGRES
DE LA
NOUVELLE-CALEDONIE**

Nouméa, le

N°
du

Proposition de résolution

**relative à la création en Nouvelle-Calédonie d'une autorité administrative indépendante
disposant de pouvoirs de contrôle et de sanction en matière de concurrence**

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie

Délibérant conformément aux dispositions de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la loi organique précitée, et notamment ses articles 22, 91, 108 et 126 ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat en date du 22 décembre 2009 ;

Vu le rapport de l'autorité de la concurrence relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, en date du 25 septembre 2012 ;

Vu la délibération modifiée n° 9 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la proposition de résolution n° du ;

Vu l'avis du gouvernement, en date du ;

Entendu le rapport n° du de la commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales ;

A adopté les dispositions dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Le congrès de la Nouvelle-Calédonie demande à l'Etat afin de modifier la loi organique afin que soit créée l' « *autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie* », autorité administrative indépendante compétente en matière de concurrence, qui exercera un rôle similaire à celui exercé, en métropole et dans les DOM, par l'autorité de la concurrence.

Article 2 : L'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie devra disposer d'un pouvoir de contrôle et de sanction Ses décisions devront relever directement de la cour d'appel de Nouméa. Son indépendance devra être garantie vis à vis des pressions de toutes natures pouvant s'exercer sur ses décisions. Son fonctionnement devra avoir la transparence nécessaire et en particulier, ses décisions devront être rendues publiques.

L'Etat devra en conséquence étendre à la Nouvelle-Calédonie, en les adaptant, des dispositions similaires à celles prévues au titre VI du livre IV du code de commerce, lorsqu'elles relèvent de sa compétence au sens de la loi organique. En particulier, la nomination des membres de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie devra relever d'un décret en Conseil d'Etat.

L'extension des autres dispositions de ce titre VI, la définition des textes que l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie veillera à faire appliquer et des sanctions qu'elle pourra infliger, et celle de l'articulation de son action avec celle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, relèveront du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, la loi organique devra prévoir que l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie bénéficiera du concours et de l'expertise de l'autorité de la concurrence.

Article 3 : La présente résolution sera transmise au haut-commissaire de la République ainsi qu'au gouvernement et publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré en séance publique, le

*Le président du congrès
de la Nouvelle-Calédonie,*