

N° 182

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 janvier 1982.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à promouvoir les réformes nécessitées par la situation en Nouvelle-Calédonie.

Par M. Paul PILLET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 687, 689 et in-8° 102.

Sénat : 179 (1981-1982).

Nouvelle-Calédonie. — Collectivités locales - Territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Exposé général | 3 |
| <i>Introduction</i> | 3 |
| — L'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie | 3 |
| — La procédure des ordonnances | 3 |
| • Un dessaisissement du Parlement | 4 |
| • Un dessaisissement des autorités territoriales | 4 |
| I. — <i>Le projet de loi d'habilitation se fonde sur une appréciation erronée de la situation en Nouvelle-Calédonie</i> | 5 |
| • Les réformes engagées par les autorités territoriales | 6 |
| II. — <i>Un dessaisissement du Parlement</i> | 7 |
| A. — Le régime législatif et l'organisation administrative du territoire .. | 8 |
| • Le régime législatif | 8 |
| • Le statut du territoire | 8 |
| B. — Le régime de la propriété foncière | 9 |
| • Une initiative du territoire | 10 |
| • La loi du 7 janvier 1981 relative à l'aménagement foncier et à l'établissement rural | 10 |
| III. — <i>Un dessaisissement des autorités territoriales</i> | 13 |
| A. — Le partage des compétences entre l'Etat et les institutions territoriales | 13 |
| • La loi du 28 décembre 1976 | 13 |
| B. — Un texte contraire à l'idée de décentralisation | 16 |
| IV. — <i>Les propositions de la commission des Lois : le respect de l'organisation particulière du territoire de Nouvelle-Calédonie</i> | 19 |
| A. — Le maintien des droits et libertés du territoire | 19 |
| • Limiter le projet de loi d'habilitation aux seules matières relevant de la compétence de l'Etat telles qu'elles sont définies limitativement par la loi du 28 décembre 1976 | 19 |
| B. — La consultation de l'assemblée territoriale | 20 |
| • La consultation préalable de l'assemblée territoriale doit concerner toutes les ordonnances | 21 |
| Examen des articles | 23 |
| <i>Article premier.</i> — Durée et champ de l'habilitation | 23 |
| <i>Article 2.</i> — Dépôt du projet de loi de ratification | 26 |
| Tableau comparatif | 27 |
| Amendement présenté par la Commission | 29 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement présente un projet de loi d'habilitation demandant au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, avant le 31 décembre de cette année, « les mesures de réforme d'ordre politique, économique et social nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ». Ces mesures concerneraient :

- le régime législatif et l'organisation administrative du territoire ;
- le régime de la propriété foncière ;
- la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social ;
- le régime fiscal applicable sur le territoire.

Conformément à l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation a été définie par la loi du 28 décembre 1976, modifiée par la loi du 24 mai 1979. C'est ainsi que le statut de ce territoire a opéré une véritable répartition des compétences entre l'Etat et les autorités territoriales. Le domaine de compétence de l'Etat est déterminé d'une manière limitative, tandis que les institutions territoriales ont une compétence de droit commun pour régler les affaires du territoire.

Ce projet de loi, déposé le 9 janvier, a été examiné par l'Assemblée nationale jeudi dernier, si bien que votre Commission des Lois a disposé d'un temps fort limité pour procéder à l'examen d'un texte qui engage pourtant l'avenir du territoire de Nouvelle-Calédonie.

La procédure des ordonnances constitue toujours un affaiblissement des droits du Parlement.

Certes, la Constitution de 1958 a expressément prévu la possibilité pour le Parlement de déléguer au Gouvernement son pouvoir législatif dans certains domaines.

Mais le recours aux ordonnances ne saurait se concevoir que de façon exceptionnelle, notamment lorsque des circonstances particulières exigent d'une manière impérative que des mesures urgentes soient prises par le Gouvernement aux lieu et place du Parlement.

Pour le Gouvernement, la situation de la Nouvelle-Calédonie serait caractérisée par une tension très vive entre les communautés, à telle enseigne que des menaces graves pèseraient sur la paix civile.

Votre commission des Lois a estimé que le projet de loi d'habilitation se fonde sur une appréciation erronée de la situation politique et sociale, qui ne semble pas « nécessiter » à proprement parler l'élaboration par ordonnances de réformes, relevant de la compétence du Parlement et des institutions territoriales librement élues par l'ensemble des Français de Nouvelle-Calédonie.

Votre Commission estime en effet regrettable que le Parlement soit aujourd'hui appelé à se défaire de ses compétences normales. Le Sénat qui, aux termes de la Constitution, assure la représentation des collectivités territoriales de la République ne peut accepter de transférer au Gouvernement le pouvoir de modifier comme il l'entend l'organisation administrative du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Mais le projet de loi d'habilitation n'entraîne pas seulement un dessaisissement du Parlement, il tend aussi à confier à l'Etat des attributions qui relèvent normalement du domaine de compétence des autorités territoriales, c'est-à-dire de l'assemblée territoriale et du conseil de gouvernement.

Le texte qui est aujourd'hui soumis à notre examen va donc à l'encontre de la politique de décentralisation qui semble animer le Gouvernement, car la procédure des ordonnances reviendrait à déposer, le cas échéant, le territoire de ses compétences qui n'ont cessé pourtant de s'élargir dans le sens d'une plus grande autonomie conformément aux vœux de la population néo-calédonienne.

Dans ces conditions, votre commission des Lois ne pourra que vous proposer de repousser tout ce qui pourrait se traduire par une restriction des droits et libertés du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

I. — LE PROJET DE LOI D'HABILITATION SE FONDE SUR UNE APPRÉCIATION ERRONÉE DE LA SITUATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Il ressort clairement de l'exposé des motifs du projet de loi que le Gouvernement est convaincu de l'extrême gravité de la situation, caractérisée par une « inégalité profonde » entre les différentes ethnies composant le territoire, qui serait à l'origine d'une « tension très vive » entre les communautés. Ces tensions, qui étaient latentes depuis plusieurs années, se seraient aggravées depuis les derniers mois, comme en témoignent la multiplication des manifestations d'ordre politique, l'assassinat d'un dirigeant de parti politique, l'organisation d'occupations de terres et, d'une manière générale, les « menaces graves » qui pèseraient sur la paix civile.

Telles seraient, d'après le Gouvernement, les raisons qui justifieraient le recours à la procédure des ordonnances pour promouvoir, dans les délais les plus brefs, des réformes profondes.

Il ne saurait être question de sous-estimer ici l'importance des problèmes économiques et sociaux que la Nouvelle-Calédonie doit aujourd'hui résoudre, d'autant que la difficulté essentielle est d'organiser le développement harmonieux d'une société pluriethnique, qui comprend environ 60.000 Mélanésiens, 49.700 Européens, 17.600 Wallisiens et Tahitiens, les autres ethnies, notamment les Vietnamiens, représentant quelque 11.000 personnes.

Sur le plan politique, la situation est marquée par une opposition entre la majorité nationale et les indépendantistes. En effet, si le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne ont obtenu la majorité à l'Assemblée territoriale (22 sièges sur 36), les autonomistes modérés, profondément déçus par le vote de la loi du 24 mai 1979, ont rejoint les mouvements indépendantistes pour créer avec ceux-ci un front indépendantiste. Par ailleurs, les dernières élections présidentielle et législatives ont démontré que les suffrages du front indépendantiste se trouvent concentrés dans les zones où les Mélanésiens sont les plus nombreux, et notamment sur la côte Est.

Depuis quelques mois, les manifestations d'ordre politique se sont déroulées sur le territoire, mais l'ordre public n'est pas pour autant troublé et il paraît exagéré d'affirmer dans les circonstances actuelles que de graves menaces pèsent sur la paix civile.

Il est également vrai que les occupations de terres par des Mélanésiens se sont multipliées, mais ces litiges fonciers donnent lieu très souvent à des conflits entre plusieurs tribus qui revendiquent la même propriété.

De même, l'assassinat de M. Pierre Declercq, Secrétaire général de l'Union calédonienne, a inévitablement ravivé les tensions.

Cet acte isolé, qui a suscité une réprobation unanime, ne saurait toutefois faire oublier que l'ensemble des Calédoniens, toutes ethnies confondues, sont épris de paix et de liberté.

Aussi bien, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, les institutions territoriales ont la volonté politique de mettre en œuvre les réformes nécessaires, ou plus exactement de poursuivre l'effort déjà accompli, notamment en ce qui concerne la promotion de l'ethnie mélanésienne.

En effet, l'assemblée territoriale a adopté, le 21 février 1979, un plan de développement économique et social à long terme et, parmi les vingt-trois points d'avenir de ce plan figure précisément la nécessité de mettre en valeur le caractère pluriethnique du territoire.

Il faut rappeler à cet égard que c'est le territoire qui a pris l'initiative d'engager une réforme foncière, destinée à assurer une meilleure répartition des terres, au profit notamment des Mélanésiens.

Plus récemment, l'assemblée territoriale a adopté le projet de réforme fiscale, présenté par le Haut-Commissaire.

Tout cela montre que les élus territoriaux mènent, depuis plusieurs années déjà, une politique de réformes profondes dans le seul souci de favoriser la coexistence harmonieuse de toutes les ethnies en Nouvelle-Calédonie.

La pire des solutions serait de faire une distinction artificielle entre le pays légal et le pays réel, car cela reviendrait à mettre en cause la légitimité de l'Assemblée territoriale ou du Conseil de gouvernement.

Les élus territoriaux représentent tous les Calédoniens, y compris la communauté mélanésienne.

En proposant au Parlement de dessaisir les institutions territoriales, le Gouvernement risque de parvenir à un résultat contraire au but qu'il rechercherait. C'est aux Français de Calédonie qu'il appartient de mener les réformes qui intéressent leur vie quotidienne et il est à craindre que le recours à la procédure exceptionnelle des ordonnances ne provoque une réaction de rejet de la part des Calédoniens qui se voient privés, par l'effet d'une décision de nature centralisatrice, du droit de gérer les affaires territoriales, de même que le Parlement sera, pendant le délai d'habilitation, dépossédé des compétences qui lui sont réservées par la Constitution.

II. — UN DESSAISISSEMENT DU PARLEMENT

Lors de l'examen de la loi d'orientation sociale qui a autorisé le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre social, le Sénat a marqué son hostilité à l'égard d'une procédure qui retire au Parlement le pouvoir de légiférer dans son domaine de compétence.

Certes, comme l'a rappelé M. Michel Suchod, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement de la V^e République est conduit à utiliser la procédure de l'article 38 de la Constitution dans des questions intéressant l'outre-mer. On observe même, si l'on excepte la loi d'orientation sociale, que les cinq derniers cas de recours aux ordonnances concernaient précisément l'outre-mer (loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon ; loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte ; loi n° 77-51 du 20 janvier 1977 autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas ; loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte ; loi n° 79-1114 du 22 décembre 1979 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures rendues nécessaires par la déclaration d'indépendance des Nouvelle-Hébrides).

Force est néanmoins de constater qu'aucune comparaison sérieuse ne peut être établie entre ces textes et le présent projet de loi, car l'habilitation avait un objectif limité, qu'il s'agisse des conséquences de l'accession d'un territoire à l'indépendance ou de l'adaptation de la législation applicable en métropole. C'est ainsi que l'article 7 de la loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte a seulement autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures tendant à étendre et à adapter les textes intervenus dans le domaine législatif et qui ne sont pas applicables à Mayotte : l'objectif était donc d'étendre à la collectivité territoriale de Mayotte la législation afin d'assurer une meilleure intégration de cette collectivité dans la République française.

Le présent projet de loi d'habilitation est d'une tout autre portée puisque le Gouvernement serait autorisé à modifier par ordonnances le statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie ; il n'y a donc aucun précédent de cette nature dans l'histoire constitutionnelle de la V^e République.

A. — Le régime législatif et l'organisation administrative du territoire.

Selon l'article premier du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, le Gouvernement serait habilité à modifier « le régime législatif et l'organisation administrative » du territoire.

Il faut noter à titre liminaire que cette expression est tirée de la rédaction de l'article 73 de la Constitution selon lequel « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

Le régime législatif devrait concerner les lois qui sont applicables au territoire de la Nouvelle-Calédonie. Ainsi le Gouvernement pourrait procéder à une refonte du Code du travail qui résulte d'une loi de 1952 ou même étendre le Code des communes, moyennant certaines adaptations, aux communes de Nouvelle-Calédonie.

La notion d'*organisation administrative* devrait recouvrir presque exclusivement le statut lui-même du territoire.

Il s'ensuit que le Gouvernement serait autorisé à modifier par ordonnance la loi du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, modifiée par la loi du 24 mai 1979.

Votre commission des Lois ne saurait accepter qu'une modification du statut de la Nouvelle-Calédonie intervienne par voie d'ordonnance. En particulier le Sénat, qui est chargé par la Constitution de représenter les collectivités territoriales de la République, ne peut abandonner cette compétence au Gouvernement. Il s'agit là d'un dangereux précédent qui pourrait être invoqué demain par le Gouvernement à propos des autres territoires ou des départements d'outre-mer.

Certes, le Gouvernement s'est déclaré prêt à prévoir pour la Nouvelle-Calédonie un régime de décentralisation aussi large que celui qui sera bientôt accordé à la Polynésie française.

Mais cette déclaration d'intention se trouve contredite par l'économie générale du présent projet de loi dans la mesure où les compétences seraient, pendant la période d'habilitation, exercées par l'Etat.

Par ailleurs, il faut rappeler que le Sénat a décidé, à l'initiative de nos collègues, MM. Cherrier et Millaud, d'insérer dans le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, une disposition additionnelle renvoyant à des lois

ultérieures le soin d'étendre, après consultation des assemblées territoriales intéressées, les droits et libertés des territoires d'outre-mer.

Si l'on considère en effet la philosophie générale du projet de loi de décentralisation, les principes régissant l'administration des territoires d'outre-mer se trouvent de fait très en retrait, aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, par rapport aux règles qui seraient désormais applicables aux collectivités territoriales de la métropole.

Le statut en vigueur depuis la loi du 28 décembre 1976 confie l'exécutif au Haut-Commissaire de la République, chef du territoire, qui a sous son autorité les services territoriaux. Certes, le Conseil de gouvernement est chargé collégialement de la gestion des affaires locales, de même qu'il « anime et contrôle l'action des services territoriaux », mais ses actes comme ceux de l'Assemblée territoriale seront encore soumis à une tutelle étroite du représentant de l'Etat. Le Haut-Commissaire contrôle la légalité des actes des autorités territoriales et peut demander une seconde délibération avec effet suspensif. Le fonctionnement du Conseil de gouvernement est placé sous la surveillance du Haut-Commissaire ; il se réunit sur convocation du chef du territoire et ses délibérations ne sont valables que si le Haut-Commissaire y assiste.

En d'autres termes, les principes de liberté définis pour les collectivités locales de la métropole — transfert de l'exécutif à l'autorité élue et suppression du contrôle *a priori* — ne doivent pas rester lettre morte en Nouvelle-Calédonie, sans oublier bien entendu l'élargissement des attributions du territoire.

Mais une réforme d'une telle importance pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française ne saurait être conduite par voie d'ordonnance, car le statut des collectivités locales de la République ressortit à la compétence naturelle du Parlement.

B. — Le régime de la propriété foncière.

Selon le Gouvernement, la loi n° 81-4 du 7 janvier 1981, relative à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, devrait être modifiée, son principal défaut étant de laisser la maîtrise foncière à l'Assemblée territoriale ; le Gouvernement envisage donc de transférer le soin de réaliser les opérations à un office des terres dont la gestion associerait l'Etat, les clans mélanésien et les autorités territoriales.

Pour la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, l'assemblée territoriale ne serait pas « l'instance la plus appropriée » pour mener à bien la réforme foncière.

Mais c'est oublier que la réforme foncière a constitué à l'origine une initiative du territoire.

L'actuelle répartition des terres démontre en effet la nécessité d'une réforme. Sur les 1.906.000 hectares de la superficie du territoire, 960.000 hectares (50,4 %) représentent le domaine public ne faisant pas l'objet de locations, dans la mesure où il s'agit de terres peu propices à la culture ; 142.000 hectares (7,5 %) appartiennent au domaine territorial, mais sont loués en vue d'une exploitation ; 372.000 hectares (19,5 %) dont 163.000 hectares sur la Grande-Terre sont occupés par des Mélanésiens sous un régime de droit coutumier ; et 432.000 hectares (22,6 %) font l'objet d'une appropriation privative selon les règles du droit privé.

Mais le fait le plus important est que la possession de la terre représente pour les Mélanésiens un élément fondamental de leur culture.

Aussi bien, le territoire a estimé souhaitable d'attribuer à des groupements de droit local des terres acquises à des particuliers ou prélevées sur le domaine territorial.

En 1978, deux propriétés représentant 1.025 hectares ont été acquises par le territoire.

En 1979, après le vote par l'Assemblée territoriale du plan de développement à long terme, les actions menées en matière de réforme foncière ont été intensifiées et élargies (4.829 hectares attribués en 1979 et 5.857 en 1980).

Mais cette politique a fini par trouver ses limites dans la refaçon des terres susceptibles d'être vendues, sans oublier que le territoire avait prélevé sur son domaine la plus grande partie des terres utilisables.

C'est pourquoi le Parlement a adopté la loi n° 81-4 du 7 janvier 1981 renforçant les prérogatives du territoire en matière d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Cette loi a institué en premier lieu, au profit du territoire, un droit de préemption analogue à celui accordé aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural. Le droit de préemption est exercé par le chef du territoire après délibération du Conseil de gouvernement, dans les conditions prévues par le Code rural ; si le chef du territoire estime que le prix et les conditions d'aliénation sont exagérés en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles du même ordre, il peut saisir le tribunal de première instance de Nouméa, qui fixe, après expertise, la valeur vénale de la terre et les conditions de vente.

La loi du 7 janvier 1981 organise en second lieu une procédure particulière tendant à la mise en valeur des terres incultes et

récupérables, la décision du chef du territoire devant être prise sur l'avis conforme d'une commission administrative, comprenant notamment des représentants de l'Etat, des représentants des autorités territoriales et des représentants des groupements particuliers de droit local.

La troisième innovation de la loi a été d'instituer dans le territoire une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique doit être prononcée par décret en Conseil d'Etat au vu des résultats de l'enquête ; toutefois, si l'avis de la commission d'enquête est favorable, la déclaration d'utilité publique est prononcée par arrêté du Haut-Commissaire.

En application de cette loi, le territoire a déjà usé de son droit de préemption pour trois opérations représentant 831 hectares et une procédure d'expropriation a été engagée pour une propriété de 163 hectares intéressant la tribu d'Unia à Yaté.

Quoi qu'il en soit, la tranche 1981 a prévu l'acquisition de 10.000 hectares environ. Les acquisitions ont porté depuis le 1^{er} janvier 1981 sur 5.151 hectares.

Tout cela illustre, si besoin en était, la volonté des autorités territoriales de conduire avec l'Etat la réforme foncière jusqu'à son terme, car une répartition plus juste des terres apparaît comme la condition nécessaire de la coexistence harmonieuse entre les ethnies de la Nouvelle-Calédonie.

Pour le Gouvernement, la réforme foncière devrait être menée à un rythme plus rapide.

A la vérité, le rythme actuel de la réforme foncière s'explique pour l'essentiel par la complexité des litiges fonciers, dans la mesure notamment où les revendications portent très souvent sur la même propriété. Ainsi, dans la région de Yaté, deux clans mélanésiens des tribus d'Unia et de Waho revendiquent la propriété d'un hôtelier. Le 4 décembre dernier, les habitants de la tribu d'Unia ont construit une case sur les terres revendiquées, mais le clan des Waho a manifesté son désaccord avec cette initiative. Un conflit de cette nature nécessite de longues négociations entre le propriétaire, les deux clans et l'administration territoriale.

Il ne faut pas non plus oublier que la conception de la terre chez les Mélanésiens est profondément différente de la théorie que nous avons du droit de propriété au sens de l'article 544 du Code civil. Il y a dans les relations entre le Mélanésien et la terre un élément d'ordre culturel ou religieux que les Européens parviennent difficilement à appréhender.

Dans ces conditions, il n'est pas certain que la création d'un office foncier territorial permette d'accélérer, autant que le voudrait

le Gouvernement, le rythme de la réforme foncière, d'autant que la distribution des terres doit profiter à l'ensemble des communautés composant la Nouvelle-Calédonie.

Il y a plus grave encore dans la mesure où la constitution d'un office foncier risque de provoquer des revendications multiples et parfois contradictoires.

Quoi qu'il en soit, les modifications envisagées par le Gouvernement traduisent une grande défiance à l'égard des autorités territoriales qui se trouveraient ainsi dépossédées de leur compétence en matière foncière.

III. — UN DESSAISSEMENT DES AUTORITÉS TERRITORIALES

Selon les termes de l'article 38 de la Constitution, « le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

Mais l'originalité du présent projet de loi est de donner au Gouvernement l'autorisation de « légiférer » dans des domaines qui ressortissent à la compétence des institutions territoriales, par application de la loi du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Dans cette mesure, le texte qui nous est proposé se trouve en contradiction avec l'idée même de décentralisation.

A. — Le partage des compétences entre l'Etat et les institutions territoriales.

La loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, modifiée par la loi n° 79-407 du 24 mai 1979, a mis en place un partage des compétences entre l'Etat et le territoire.

Il résulte en effet de l'article 74 de la Constitution que les territoires d'outre-mer de la République ont une **organisation particulière** tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, cette organisation étant définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée.

A cet effet, la loi de 1976 a institué une véritable délégation de pouvoirs au profit des institutions territoriales. C'est ainsi que le domaine de compétence de l'Etat est défini d'une manière limitative ; il comprend les matières suivantes :

- Relations extérieures, contrôle de l'immigration et contrôle des étrangers ;
- Défense (organisation, sécurité générale, maintien de l'ordre, protection civile, matières stratégiques ou d'intérêt général) ;
- Communications extérieures (navigation maritime et aérienne, postes et télécommunications) ;

- Monnaie, Trésor, crédit, changes, commerce extérieur ;
- Nationalité ;
- Etat civil ;
- Droit civil, sauf le statut civil coutumier, droit commercial ;
- Justice et organisation judiciaire ;
- Droit pénal, procédure pénale ;
- Administration communale et tutelle des collectivités locales ;
- Fonction publique (cadres d'Etat) ;
- Domaine public maritime et aérien ;
- Enseignement secondaire, supérieur et technique, recherche scientifique ;
- Réglementation minière, conformément à la législation en vigueur ;
- Radiodiffusion-télévision.

Toutes les autres matières ressortissent à la compétence territoriale.

Ainsi les institutions territoriales sont le législateur de droit commun, alors que l'Etat a une compétence d'attribution.

Le statut de 1976 organise également une répartition des attributions entre le Conseil de gouvernement et l'Assemblée territoriale.

L'Assemblée territoriale a une compétence de droit commun, alors que les attributions du Conseil de gouvernement sont énumérées d'une manière limitative ; le Conseil de gouvernement règle en effet par ses délibérations les matières suivantes :

- a) Réglementation économique du commerce extérieur, des prix et des loyers ;
- b) Application et contrôle de la réglementation générale sur les poids et mesures ;
- c) Application et contrôle de la législation sur la répression des fraudes alimentaires ;
- d) Organisation générale des foires et marchés ;
- e) Mesures d'application de la réglementation relative au soutien à la production ;
- f) Création, organisation, modification, suppression des organismes assurant la représentation économique dans le territoire ;
- g) Statuts particuliers des corps territoriaux de fonctionnaires y compris du corps territorial de l'enseignement secondaire et tech-

nique ; régimes de rémunération, de congés, d'avantages sociaux et de retraites ;

h) Administration des intérêts patrimoniaux et domaniaux du territoire, ventes, achats, locations et baux, selon la réglementation générale délibérée par l'Assemblée territoriale, autorisations de captage des eaux, selon la procédure instituée par l'Assemblée territoriale ;

i) Projets, conditions d'exécution et modes d'exploitation des ouvrages publics territoriaux ; concessions de travaux à effectuer pour le compte du territoire, la concession à un étranger ne pouvant être accordée que sur autorisation du Haut-Commissaire ;

j) Agrément des aérodromes privés ;

k) Convention avec concessionnaires, fermiers et autres gestionnaires du territoire, cahier des charges y afférents et tarifs des redevances dont la perception est autorisée ; fixation des règles et tarifs des prestations des services publics territoriaux, des cessions de matières, matériels et matériaux, fixation des tarifs, règles d'assiette et de recouvrement des taxes pour services rendus (à l'exclusion des taxes fiscales) ;

l) Actions à intenter ou à soutenir au nom du territoire et transactions sur les litiges, le territoire en cas de litige avec l'Etat étant représenté par le vice-président du Conseil de gouvernement ;

m) Acceptation ou refus des dons et legs au profit du budget territorial ;

n) Développement de l'éducation de base ;

o) Organisation des services publics et des établissements publics territoriaux ;

p) Programme d'études et détermination des données statistiques ;

q) Mesures d'exécution prévues par les délibérations de l'Assemblée territoriale, notamment les modalités d'application de la réglementation du travail ;

r) Codification des réglementations territoriales et mise à jour annuelle des codes.

Ainsi le projet de loi d'habilitation tend à autoriser le Gouvernement à intervenir dans des matières qui sont réservées aux institutions territoriales.

En effet, la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social concerne actuellement la compétence territoriale, à moins que ces mesures n'entraînent une modification du droit civil ou commercial.

Il en est de même de la réforme fiscale, dans la mesure où la fiscalité directe ou indirecte est librement déterminée par l'assemblée territoriale.

B. — Un texte contraire à l'idée de décentralisation.

Lors de ces dernières semaines, le Parlement a été appelé à examiner le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions dont la philosophie est d'instituer une véritable décentralisation en France.

Plus récemment, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi portant statut particulier de la Corse, dans le souci de mettre un terme aux tensions qui s'étaient manifestées dans l'île.

Le projet de loi d'habilitation concernant la Nouvelle-Calédonie s'inspire d'une philosophie inverse, puisqu'il retirerait aux institutions territoriales les pouvoirs qu'elles exerçaient jusqu'à présent en vertu de la loi.

Pour le Gouvernement une telle initiative se justifierait par le fait que l'assemblée territoriale ne paraît pas à même de promouvoir les réformes qui s'imposent en Nouvelle-Calédonie. Mais une telle conception centralisatrice est contraire à l'idée même de décentralisation selon laquelle les affaires locales sont mieux gérées par les collectivités territoriales que par l'Etat.

Le Gouvernement méconnaît par ailleurs la volonté politique de l'Assemblée territoriale d'assurer le développement économique et social du territoire dans le sens d'une réduction des inégalités entre les différentes communautés.

Si l'on se reporte au rapport présenté par M. Michel Suchod, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, « il serait désormais clair que l'Assemblée territoriale n'est pas en mesure de conduire elle-même cette réforme, la plus urgente, car c'est celle qui conditionne le plus la réduction des inégalités ».

L'Assemblée territoriale ne mérite pas cette défiance ou ce procès d'intention, pour reprendre les propos de M. Jean-Pierre Aifa, qui la préside, car elle vient justement d'adopter le projet de réforme fiscale qui lui avait été présenté par M. Christian Nucci, Haut-Commissaire de la République. Ainsi le projet de loi méconnaît l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie, contrairement à l'article 74 de la Constitution, et il est donc compréhensible que l'Assemblée territoriale consultée avant le dépôt du présent projet de loi ait donné un avis défavorable par 21 voix contre 11, le 22 décembre 1981.

L'intervention de l'Etat dans les affaires territoriales soulève plus particulièrement deux problèmes juridiques.

La première question est de savoir si l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation devrait entraîner le dessaisissement des autorités territoriales pendant la période d'habilitation.

Il est tout d'abord certain que pendant ce délai le Parlement ne pourra plus légiférer dans les domaines qui sont couverts par la délégation. L'article 41 de la Constitution dispose en effet que le Gouvernement peut opposer l'exception d'irrecevabilité à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement qui serait contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38.

La même solution s'applique-t-elle aux autorités territoriales et singulièrement à l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie, pour les questions entrant dans sa compétence propre ?

La Commission des Lois de l'Assemblée nationale a fait référence à l'article 5 de la loi du 28 décembre 1976, qui permet au Haut-Commissaire de demander une seconde lecture des délibérations qui ne satisfont pas à l'intérêt général ou à la bonne administration du territoire et le Gouvernement peut prononcer par décret en Conseil d'Etat l'annulation des délibérations illégales ; mais ce texte ne comporte aucune obligation de recourir à ces procédures et c'est donc le représentant de l'Etat dans le territoire ou le Gouvernement qui demeurerait seul juge de l'opportunité de mettre en jeu cette disposition.

Le Gouvernement a lui-même indiqué qu'il ne verrait que des avantages à ce que les autorités territoriales prennent elles-mêmes l'initiative d'un certain nombre de réformes.

Comme on le voit, l'adoption des dispositions du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre des mesures dans le domaine de compétence territorial risquerait d'introduire une incertitude dans la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire qui seront désormais en concurrence dans les mêmes domaines.

Quoi qu'il en soit, en cas de conflit entre une délibération de l'Assemblée territoriale et une ordonnance prise par le Gouvernement, il est manifeste que c'est l'ordonnance qui devra trouver application sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, ce qui montre bien que le projet de loi aboutit à une restriction des droits et libertés du territoire.

Quelle que soit la solution retenue, les ordonnances prises par le Gouvernement dans le domaine de compétence du territoire conduiront à une modification implicite du statut.

La seconde question est de savoir si l'Assemblée territoriale pourra modifier les ordonnances à l'issue de la période d'habilitation.

Selón le dernier alinéa de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées, à l'expiration du délai d'habilitation, que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Une interprétation *a contrario* de cette disposition pourrait conduire à admettre que le territoire pourrait modifier ou annuler les ordonnances lorsqu'elles régissent des matières qui ne sont pas du domaine de la loi, mais du domaine territorial.

A la vérité, ce raisonnement ne saurait être retenu, car, dans la hiérarchie des normes, l'ordonnance a une valeur supérieure à la délibération d'une assemblée locale. Dans ces conditions, on peut craindre que la publication des ordonnances dans le domaine de compétence du territoire n'entraîne une réduction durable des droits du territoire qui ne pourra plus intervenir dans les matières régies par les ordonnances.

Ces difficultés juridiques démontrent avec clarté que la démarche adoptée par le Gouvernement risque de porter une atteinte grave à l'organisation particulière du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

IV. — LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : LE RESPECT DE L'ORGANISATION PARTICULIÈRE DU TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE

A. — Le maintien des droits et libertés du territoire.

Lors de l'examen du présent projet de loi d'habilitation, votre Commission des Lois a été animée par le souci de préserver la spécificité de l'organisation administrative du territoire et notamment les compétences qui lui ont été accordées par la loi du 28 décembre 1976, tout en souhaitant un aménagement par la loi du statut.

Votre commission des Lois ne pouvait par conséquent accepter que le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement englobe des matières qui, à l'heure actuelle, ressortissent à la compétence du territoire.

La création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social du territoire doit continuer à relever des institutions territoriales, à moins que ces réformes n'entraînent une modification de notre droit privé ou administratif.

Quant à la réforme de la fiscalité, sa nécessité n'a pas échappé à l'Assemblée territoriale qui vient d'adopter le projet présenté par le représentant de l'Etat dans le territoire et il n'y a plus lieu de comprendre cette question dans le champ de l'habilitation.

L'amendement proposé par votre Commission consiste donc à limiter le projet de loi d'habilitation aux seules matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, telles qu'elles sont énumérées limitativement par l'article 7 de la loi du 28 décembre 1976.

Ainsi, le Gouvernement sera autorisé à prendre des ordonnances dans des domaines aussi divers que le droit civil, la justice ou l'organisation judiciaire, le droit pénal ou encore le droit social.

Le Gouvernement sera de même habilité à promouvoir la modification du régime juridique de la propriété foncière, en ce qu'elle ressortit à la compétence de la loi, la mise en application de la réforme foncière restant de la compétence territoriale.

Votre Commission estime néanmoins indispensable d'exclure du champ d'habilitation les règles relatives à l'organisation administrative du territoire.

Cette décision s'inscrit dans la logique du souci de votre Commission de respecter l'actuelle répartition des compétences. Si le Parlement accordait au Gouvernement l'autorisation de modifier le statut de la Nouvelle-Calédonie, il deviendrait clair que le Gouvernement pourrait prendre des ordonnances tendant à prévoir une nouvelle répartition des compétences, ce qui lui permettrait d'intervenir dans des affaires qui sont à l'heure actuelle du ressort territorial.

Par ailleurs, ce serait la première fois dans l'histoire de la V^e République que le Gouvernement serait habilité à modifier par voie d'ordonnance le statut d'une collectivité territoriale de la République. Il s'agit là d'une compétence fondamentale du Parlement, et tout particulièrement du Sénat qui, de par la Constitution, assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

B. — La consultation de l'Assemblée territoriale.

Selon les termes de l'article 74 de la Constitution, l'organisation particulière des territoires d'outre-mer ne peut être définie ou modifiée par la loi qu'après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée.

Le problème juridique est donc de savoir si le Gouvernement est tenu de consulter l'Assemblée territoriale pour chaque ordonnance qu'il prendrait au sujet de la Nouvelle-Calédonie.

Selon le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, la consultation préalable de l'Assemblée territoriale ne serait pas une obligation pour le Gouvernement. La première raison en serait que les obligations prévues par la Constitution doivent être d'interprétation stricte et qu'il paraît donc difficile d'établir une obligation que la Constitution n'a pas prévue expressément. La seconde raison serait tirée de la finalité même de cette consultation qui aurait pour objet d'éclairer le Parlement sur l'avis de l'Assemblée territoriale concernant une législation applicable à un territoire d'outre-mer. Or, l'Assemblée territoriale devant être consultée sur le projet de ratification des ordonnances, il s'ensuit que le Parlement serait, selon la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, pleinement informé de l'avis de l'Assemblée territoriale au moment de l'examen de ce projet de loi.

Cette argumentation n'a pas empêché l'Assemblée nationale d'introduire dans le texte du projet de loi l'obligation de consulter

l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie dans la seule mesure où les ordonnances concerneraient l'organisation du territoire.

A la vérité, l'argumentation développée par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui rejoint d'ailleurs celle du Gouvernement, ne semble pas devoir emporter la conviction.

Tout d'abord, l'obligation de consultation est prévue d'une manière impérative pour toute loi concernant l'organisation particulière des territoires d'outre-mer. L'ordonnance se substituant à la loi pendant le délai d'habilitation, il paraît logique de demander l'avis de l'Assemblée territoriale.

Par ailleurs, la finalité de la consultation ne doit pas se limiter à la seule information du Parlement ; elle permet également au Gouvernement de connaître l'avis des élus territoriaux sur une question qui intéresse directement le territoire.

Il convient enfin de rappeler la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a retenu une interprétation large de l'obligation de consultation.

Il a en effet annulé, dans une décision en date du 22 juillet 1980, la loi rendant applicables le Code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer, au motif que cette loi, qui établit pour la justice pénale, dans les territoires d'outre-mer, une organisation spécifique tenant compte des dispositions propres à chacun d'eux, constitue un élément de l'organisation particulière de ces territoires et aurait dû, en application de l'article 74 de la Constitution, être précédée d'une consultation des assemblées territoriales intéressées.

Dans une décision ultérieure rendue les 30 et 31 octobre 1980, le Conseil constitutionnel a également estimé que la loi portant dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion touchait à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, au sens de l'article 74 de la Constitution et que, dès lors, elle aurait dû être précédée de la consultation des assemblées territoriales intéressées.

Enfin, dans une décision en date du 16 décembre 1981, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi relative à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins touchait à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, en ce qu'elle pose des règles de procédure pénale qui, en vertu de la disposition incriminée, auraient été applicables dans les territoires d'outre-mer ; la consultation de l'Assemblée territoriale n'ayant pas eu lieu, le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition particulière.

Selon votre commission des Lois, les ordonnances qui seront prises par le Gouvernement pourront être considérées comme touchant

à l'organisation particulière du territoire de la Nouvelle-Calédonie pour le seul motif d'ailleurs que ces textes seraient uniquement applicables à la Nouvelle-Calédonie.

Pour cette raison, votre Commission vous proposera de prévoir l'obligation de consulter l'Assemblée territoriale pour l'ensemble des ordonnances qui seraient prises par le Gouvernement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Durée et champ de l'habilitation.

Conformément au premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, l'article premier du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale détermine le champ de l'habilitation et la durée pendant laquelle le Gouvernement pourra légiférer par ordonnances.

Pour ce qui est du délai de l'habilitation, l'Assemblée nationale a estimé plus logique d'en fixer l'expiration à la fin de la présente année, plutôt qu'au début de l'année prochaine. Ainsi, la durée de l'habilitation, qui, compte tenu de la date probable d'entrée en vigueur de la loi, serait de onze mois, est particulièrement longue, surtout si on la compare à celle qui figure traditionnellement dans les lois d'habilitation. Selon la commission des Lois de l'Assemblée nationale, cette durée ne serait que la conséquence du caractère très large de la délégation sollicitée par le Gouvernement.

De fait, l'habilitation concerne non seulement des « mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi », mais s'étend également au domaine de compétence du territoire.

Pour les raisons qui ont été développées lors de l'exposé général, votre Commission des Lois n'estime pas souhaitable que le Gouvernement prenne par ordonnances des mesures qui relèvent normalement de la compétence du territoire.

C'est aux Calédoniens et à leurs représentants élus qu'il appartient de régler les affaires territoriales, conformément aux dispositions de la loi du 28 décembre 1976.

Les compétences des autorités territoriales doivent être préservées. Qui plus est, la procédure adoptée par le Gouvernement risque de porter atteinte au principe de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, tel qu'il est consacré par l'article 74 de la Constitution.

En particulier, le projet de loi permettrait au Gouvernement de décider « la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social du territoire ». Sur le fondement de cette disposition, le Gouvernement envisage notamment de faire passer sous un régime public la

distribution de l'électricité, actuellement assurée par une seule entreprise, et d'instituer un office de développement de l'intérieur et des îles, qui serait chargé de mener une politique économique adaptée à la brousse calédonienne.

Force est de constater que cette disposition est rédigée d'une telle manière que l'Assemblée territoriale et le Conseil de gouvernement n'auraient plus aucun pouvoir, l'Etat se saisissant directement des problèmes économiques et sociaux du territoire.

Votre commission des Lois ne peut vous proposer d'accepter une telle disposition, car elle est inconciliable avec le principe d'autonomie des territoires d'outre-mer.

Aussi bien, l'amendement qu'elle soumet à votre approbation tend à supprimer les cinquième et sixième alinéas de l'article premier, dans la mesure où ils concernent le domaine de compétence du territoire.

En revanche, et tout en renouvelant ses objections à l'encontre d'une procédure qui a pour inconvénient de bouleverser les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, votre Commission des Lois a admis que le Gouvernement puisse prendre par ordonnances des mesures qui, à l'heure actuelle, ressortissent à la compétence de l'Etat.

C'est ainsi que le Gouvernement pourra modifier le régime législatif applicable à la Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où ces modifications seraient nécessitées par la situation de ce territoire.

L'organisation administrative du territoire serait toutefois exclue du champ de l'habilitation consentie au Gouvernement. En effet, le statut d'une collectivité territoriale ne saurait être modifié que par une loi ; il s'agit là d'une compétence naturelle du Parlement, d'autant que le Sénat est tout particulièrement chargé de la représentation des collectivités territoriales de la République.

Quant au régime juridique de la propriété foncière, il fait partie intégrante du régime législatif du territoire de la Nouvelle-Calédonie ; il n'y a donc pas lieu d'y consacrer un alinéa particulier.

Le dernier alinéa de l'article premier, qui a été inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que les ordonnances devraient être prises *après consultation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*.

Un débat juridique s'est engagé en effet à l'Assemblée nationale sur l'interprétation de l'article 74 de la Constitution, aux termes duquel l'organisation particulière des territoires d'outre-mer doit être « définie et modifiée par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée ».

Selon la commission des Lois de l'Assemblée nationale, la consultation de l'Assemblée territoriale aurait pour objet essentiel d'informer le Parlement sur la position de l'Assemblée territoriale concernant une législation applicable à un territoire d'outre-mer. Or, selon le Rapporteur de la Commission des Lois, l'Assemblée territoriale sera nécessairement consultée sur le projet de loi tendant à la ratification des ordonnances ; le Parlement pourrait alors tenir compte de l'avis de l'Assemblée territoriale en modifiant éventuellement les ordonnances au moment de les ratifier et l'obligation constitutionnelle se trouverait ainsi satisfaite.

Une telle argumentation n'a pas empêché l'Assemblée nationale d'insérer, sur la proposition de sa Commission des Lois, un alinéa nouveau tendant à rendre obligatoire la consultation de l'Assemblée territoriale dès lors que les mesures envisagées par le Gouvernement concerneraient l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie.

De fait, l'obligation de consulter l'Assemblée territoriale doit s'appliquer, qu'il s'agisse d'une loi ou d'une ordonnance, car l'ordonnance, bien qu'elle soit un acte de forme réglementaire, renferme des dispositions qui sont de nature législative puisque le Gouvernement prend des mesures qui sont normalement de la compétence du Parlement.

A la vérité, cette adjonction doit être critiquée car elle ne fait, dans l'esprit de ses auteurs, que répéter une disposition qui figure dans la Constitution et qui, dès lors, doit être respectée par le Gouvernement, quel que soit le contenu de la loi d'ahibilitation.

Mais l'Assemblée nationale a jugé opportun de prescrire la consultation préalable de l'Assemblée territoriale ; il ne serait pas pour autant souhaitable que la loi ordinaire restreigne la portée de l'article 74 de la Constitution. Il faut, en effet, rappeler que le Conseil constitutionnel a retenu une interprétation large de cette disposition en exigeant la consultation de l'Assemblée territoriale dès lors que le texte voté par le Parlement *toucherait à l'organisation particulière des territoires d'outre-mer.*

Or, il faut bien constater que l'ensemble des ordonnances prises par le Gouvernement touchera à l'organisation particulière de la Nouvelle-Calédonie pour la seule raison qu'elles concerneraient uniquement ce territoire.

Aussi bien votre Commission des Lois vous propose de **supprimer** la restriction introduite par l'Assemblée nationale : l'Assemblée territoriale devra préalablement être consultée sur le contenu de toutes les ordonnances.

Tel est le second objet de l'amendement que votre commission des Lois vous propose d'adopter à l'article premier.

Article 2.

Dépôt du projet de loi de ratification.

La Constitution impose au législateur de prévoir la date avant laquelle le Gouvernement doit déposer devant le Parlement le projet de loi de ratification des ordonnances prises en vertu d'une délégation législative. L'Assemblée nationale a fixé la date limite de dépôt de ce projet de loi au 28 février 1983.

Il faut rappeler que le simple accomplissement de la formalité du dépôt suffit à maintenir en vigueur les ordonnances qui demeurent toutefois des actes de forme réglementaire jusqu'à ce que les ordonnances aient fait l'objet d'une ratification explicite ou implicite, pour reprendre la solution adoptée par le Conseil constitutionnel dans une décision en date du 27 février 1972.

Il faut espérer que le Gouvernement soumettra à la discussion du Parlement ce projet de loi de ratification.

Sous le bénéfice de cette observation, votre Commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, avant le 1^{er} janvier 1983, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de réforme d'ordre politique, économique et social nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ces mesures concernent :

- le régime législatif et l'organisation administrative du territoire,
- le régime de la propriété foncière,
- la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social,
- le régime fiscal applicable sur le territoire.

Art. 2.

Un projet de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier devra être déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} mars 1983.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 31 décembre 1982, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de réforme d'ordre politique, économique et social nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ces mesures concernent :

- le régime législatif et l'organisation administrative du territoire,
- le régime de la propriété foncière,
- la création d'institutions et de régimes juridiques et financiers propres à assurer le développement économique et social,
- le régime fiscal applicable sur le territoire.

Dans la mesure où elles concernent l'organisation particulière du territoire, les ordonnances sont prises après consultation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Art. 2.

Un projet de loi portant ratification des ordonnances...

... au plus tard le 28 février 1983.

Propositions de la Commission

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances...

... les mesures nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ces mesures concernent le régime législatif du territoire, à l'exclusion de l'organisation administrative.

- *Alinéa supprimé ;*
- *Alinéa supprimé ;*

— *Alinéa supprimé.*

Les ordonnances sont prises après consultation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Art. 2.

Sans modification.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 31 décembre 1982, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessitées par la situation du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ces mesures concernent le régime législatif du territoire, à l'exclusion de l'organisation administrative.

Les ordonnances sont prises après consultation de l'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.