

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015**

15<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mercredi 15 juillet 2015**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE MME SANDRINE MAZETIER

### 1. Consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (p. 6743)

#### PRÉSENTATION (p. 6743)

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer

M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6746)

M. Joël Giraud

M. André Chassaigne

M. Sébastien Denaja

M. Philippe Gosselin

M. Philippe Gomes

M. Paul Molac

M. Victorin Lurel

M. Daniel Gibbes

Mme Sonia Lagarde

Mme Marion Maréchal-Le Pen

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 6756)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 6756)

M. Philippe Gomes

##### Articles 2 à 5 (p. 6757)

##### Après l'article 5 (p. 6757)

Amendement n° 1

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 6758)

##### *Suspension et reprise de la séance* (p. 6758)

### 2. Actualisation du droit des outre-mer (p. 6758)

#### PRÉSENTATION (p. 6758)

Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer

Mme Paola Zanetti, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Yves Blein, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques

M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Jean-Claude Fruteau, président de la délégation aux outre-mer

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 6764)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME SANDRINE MAZETIER

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## CONSULTATION SUR L'ACCESSION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE À LA PLEINE SOUVERAINETÉ

### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi organique adopté par le Sénat*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (n<sup>os</sup> 2912, 2945).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre des outre-mer.

**Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer.** Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur et cher René Dosière, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi organique qui vous est soumis aujourd'hui constitue la première étape législative du processus de sortie de l'accord de Nouméa qui a été prévu dès 1998. Entre aujourd'hui et 2018, nous devons nous tenir prêts à consulter les Calédoniens sur ce qu'ils souhaitent comme avenir pour leur île et il appartient à l'État, partenaire de l'accord de Nouméa, de tout faire pour que la consultation se déroule dans des conditions indiscutables et apaisées.

Ce projet porte sur des aspects un peu techniques mais évidemment sur un sujet fort important, puisqu'il s'agit d'établir la liste de ceux qui vont voter lors de la consultation spéciale sur la sortie des accords.

Ce projet de loi résulte d'un engagement pris par le Gouvernement, lors du comité des signataires de l'accord de Nouméa du 3 octobre 2014, qui visait à tenir compte de trois préoccupations soulevées par les partenaires calédoniens.

En premier lieu, leur souhait était que le plus grand nombre possible d'électeurs potentiels soient dispensés de toute formalité pour être inscrits sur la liste électorale

spéciale pour la consultation prévue par le point 5 de l'Accord de Nouméa. Ces formalités, si elles sont usuelles ailleurs, étaient considérées comme remettant en cause la notion de citoyenneté calédonienne, consacrée par l'Accord de Nouméa, et étaient même, parfois, perçues comme une remise en cause du droit de voter lui-même.

Ensuite, leur souhait était d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales, qui sont non seulement chargées de réviser la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, mais aussi d'établir, puis de réviser, la liste électorale spéciale pour la consultation. Le fonctionnement de ces commissions faisait l'objet de critiques récurrentes d'une partie de l'opinion.

Enfin, il s'agissait de mettre en place une instance consultative chargée d'harmoniser les pratiques des différentes commissions administratives.

Le projet initial du Gouvernement, calé sur les préconisations du Conseil d'État, a suscité l'incompréhension de certains Calédoniens, qui a parfois été exprimée avec virulence.

L'avis adopté par la majorité du Congrès de Nouvelle-Calédonie, s'il était négatif, était aussi assorti d'une série de propositions d'amendements.

À la suite de cet avis, le Gouvernement a donc engagé une série de consultations afin d'identifier, parmi les amendements proposés par le Congrès de Nouvelle-Calédonie, ceux qui pouvaient faire l'objet d'un large accord entre les partenaires. Vous avez pu constater, monsieur le président de la commission des lois, à l'occasion de la visite de la mission parlementaire conduite par le Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, que les incompréhensions étaient vives et imposaient une réponse rapide du Gouvernement.

Le Premier ministre a donc décidé de convoquer un comité des signataires extraordinaire, afin de porter la discussion au plus haut niveau, en présence de toutes les autorités politiques concernées.

Ce comité, présidé par le Premier ministre Manuel Valls, s'est tenu le 5 juin dernier. Il fut extraordinaire par sa durée – plus de 12 heures –, mais aussi par l'esprit qui a soufflé sur ses débats et par la nature de ses conclusions.

Et je tiens à saluer ici, au nom du Gouvernement, très solennellement, l'ensemble des acteurs qui ont su rendre possible ce compromis extrêmement important pour la Nouvelle-Calédonie. Plus particulièrement, je tiens à vous remercier, madame la députée Sonia Lagarde et monsieur le député Philippe Gomes, de la part que vous avez prise pour que cette rencontre soit conclusive et constructive.

Ce comité a en effet permis de renouer un dialogue qui s'étiolait entre les différents partenaires. Ce dialogue fut franc, sincère, parfois vif, mais il a été productif. Surtout, toutes les parties ont été animées par la conviction qu'une solution politique devait être trouvée à des problèmes que la stricte application du droit ne permettait pas de résoudre,

même si, bien entendu, le plus grand respect doit être porté aux avis émis par les instances supérieures chargées dans notre pays de dire le droit.

Les partenaires se sont ainsi accordés sur la nécessité d'étendre à la plupart des citoyens calédoniens nés sur le territoire la procédure d'inscription d'office, qui permettra de les dispenser de formalités d'inscription sur les listes électorales. L'État, avec l'appui des communes et des institutions calédoniennes, se chargera de la constitution des dossiers de demande d'inscription sur les listes électorales, et les soumettra aux commissions électorales, seules compétentes pour procéder à l'inscription définitive des électeurs.

Il s'agissait là d'une demande forte des partenaires calédoniens et ce sont donc au total plus de 80 % des électeurs potentiels qui verront leur inscription facilitée et qui n'auront aucune démarche individuelle à faire. Les autres électeurs ne seront pas privés du droit de vote : ils auront à faire des démarches nécessaires à leur inscription sur les listes électorales spéciales pour la consultation, mais je puis vous indiquer que l'État les accompagnera dans cette tâche, afin de leur faciliter, dans la mesure du possible, les démarches requises.

En second lieu, les partenaires sont convenus d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales, de manière que leur fonctionnement soit exempt de tout soupçon.

Le président de chaque commission pourra lancer des mesures d'investigation en cas de doute sur les cas qui lui seront soumis. Les partenaires se sont également entendus pour ajouter aux commissions électorales une personnalité qualifiée indépendante, comme observateur, afin que le travail de ces commissions soit incontestable. Je tiens à saluer le travail en cours en Nouvelle-Calédonie, engagé sous l'égide du haut-commissaire, qui vise à déterminer les modalités pratiques d'application de ces dispositions.

Sur la question des listes électorales spéciales provinciales, objet de crispations locales, les partenaires calédoniens ont pris acte de la nécessité politique de surmonter leurs divergences de vue et de régler ce litige avant le prochain comité des signataires, qui se tiendra à l'automne 2015.

Un expert de confiance sera mandaté pour procéder à une évaluation quantitative du litige électoral, afin d'avoir une vision claire du champ qu'il recouvre. Il est convenu que ces investigations se feront de manière à garantir l'anonymat des personnes. L'expert qui a été sollicité est Ferdinand Mélin-Soucramanien, bien connu en Nouvelle-Calédonie, qui a fait l'unanimité parmi les partenaires. Je tiens à le saluer ici pour le travail qu'il effectue et qui lui vaut d'être si bien perçu là-bas.

L'État, troisième partenaire de l'accord de Nouméa, continuera de se tenir à équidistance des autres, ce qui me semble important mais peut aussi être l'objet d'interprétations négatives. Cela dit, en l'espèce, l'État, vous avez pu le voir, a montré sa détermination à être aussi un acteur pleinement engagé dans le processus.

Dans la foulée de la réunion du 5 juin dernier, le Gouvernement a préparé une série de quatre amendements transcrivant en droit cet accord politique. Les partenaires calédoniens en ont débattu à Nouméa, sous l'égide du haut-commissaire, ce qui a permis d'améliorer leur rédaction. Ces amendements ont par la suite été adoptés à l'unanimité en commission des lois au Sénat, avant de l'être en séance. C'est ce texte qui vous est aujourd'hui soumis.

Le Gouvernement, j'ai eu l'occasion de le souligner, ne souhaite pas ouvrir la discussion sur d'autres sujets, aussi légitimes soient-ils, que ceux évoqués lors du comité des signataires du 5 juin dernier. Il en avait pris l'engagement lors du comité des signataires d'octobre 2014. J'y reviendrai lors de l'examen du seul amendement déposé sur le texte. Je conçois, monsieur le président de la commission des lois, la frustration que cette position peut susciter parmi les parlementaires, mais je sais que, comme nous, vous êtes sensible à la nécessité de préserver le projet de loi tel qu'il vous est soumis, qui transcrit un équilibre politique subtil sur un sujet déterminant pour l'avenir des Calédoniens.

Mesdames et messieurs les députés, l'examen puis l'adoption de ce projet de loi organique sont la première étape d'un chemin qui nous mènera jusqu'en 2018. Toutes les énergies seront nécessaires dans ce cheminement : majorité et opposition ici, indépendantistes et non-indépendantistes là-bas, et, plus généralement, État et Calédoniens.

Pour sa part, l'État assumera pleinement ses responsabilités en préparant de manière non-partisane la sortie de l'accord de Nouméa. Le Gouvernement, comme j'ai eu l'occasion de le dire cet après-midi, lors des questions d'actualité, a confiance dans le sens des responsabilités de tous les acteurs politiques pour qu'ils bâtissent ensemble l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. C'est exactement ce que nous nous apprêtons à faire avec l'examen puis, je l'espère, l'adoption de ce projet de loi organique, ce soir. Comme vous le savez, nous avons encore beaucoup de travail à faire avant de bâtir cette liste, qui sera déterminante, pour que nous puissions réussir cette consultation. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, madame la ministre des outre-mer, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, compte tenu des analyses juridiques et techniques qui figurent dans mon rapport, je m'en tiendrai, dans cette présentation, à des considérations un peu plus générales.

L'Accord de Nouméa, signé et approuvé en 1998, prévoit l'organisation, à l'issue d'une période de vingt ans, d'une consultation portant sur « le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité ». Il revient au Congrès élu au mois de mai 2014 de fixer, avant le 31 décembre 2017, à la majorité des trois cinquièmes, la date de cette consultation, cette majorité représentant trente-trois voix. La probabilité qu'elle soit réunie est faible compte tenu, d'une part, de la composition du Congrès, qui compte vingt-neuf non-indépendantistes et vingt-cinq indépendantistes, et, d'autre part, des transferts de compétences qui restent à réaliser avant cette consultation, notamment les compétences de l'enseignement supérieur et de la communication. Par ailleurs, le calendrier électoral de l'année 2017 ne favorisera pas non plus la prise de cette décision. Par conséquent, il reviendra au Gouvernement de la République, par décret en conseil des ministres, pris après consultation du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de fixer la date de cette consultation.

En tout état de cause, la date limite est fixée au mois de novembre 2019. Les électeurs et électrices appelés à se prononcer sont énumérés à l'article 218 de la loi organique statutaire. Ils constitueront une liste électorale spéciale,

distincte à la fois de la liste électorale générale, qui compte actuellement 176 000 électeurs, et de la liste électorale spéciale provinciale, qui en compte 153 000. Pour éviter toute difficulté éventuelle, le Gouvernement a souhaité anticiper la constitution de cette liste spéciale. Il a donc sollicité l'avis du Conseil d'État sur certaines modalités, avis rendu au mois de février 2014, et consulté les forces politiques calédoniennes dans le cadre institutionnel du comité des signataires le 3 octobre 2014. Celles-ci ont manifesté leur souhait d'une inscription d'office du plus grand nombre possible d'électeurs. Pour y parvenir, il convenait de modifier en ce sens la loi organique, puisque l'inscription d'office est réservée aux jeunes de dix-huit ans.

Un avant-projet de loi a donc été préparé, soumis à l'avis du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci, par vingt-neuf voix, non-indépendantistes, contre vingt-cinq voix, indépendantistes, a émis un vote négatif. Deux aspects principaux ont motivé ce refus. S'agissant de l'inscription d'office des Calédoniens, le texte du projet de loi établissait une discrimination entre les électeurs mélanésiens, inscrits d'office, et les électeurs européens, qui devaient s'inscrire individuellement, discrimination inacceptable pour les non-indépendantistes, qui formulèrent d'ailleurs des contre-propositions. En outre, le contentieux relatif aux inscriptions sur la liste électorale spéciale provinciale fut longuement évoqué bien que ce point ne figurât pas dans le projet de loi. Malgré cet avis, le Gouvernement modifia peu son texte, qui fut déposé sur le bureau du Sénat le 8 avril dernier. En Nouvelle-Calédonie, l'incompréhension des non-indépendantistes se transforma en une colère qui s'exprima lors de la visite sur place, le 24 avril dernier, du président de notre assemblée, Claude Bartolone, accompagné du président de notre commission des lois, Jean-Jacques Urvoas, et de Philippe Gosselin, à tel point que, comme l'a rappelé le président Urvoas en commission, à en croire certaines réactions extrêmes telles que rapportées par lui, « l'État socialiste voulait truquer les listes électorales pour organiser une marche forcée vers l'indépendance ». Rien que ça !

Informé par leurs soins de cette agitation, le Premier ministre a décidé de convoquer au début du mois de juin un comité extraordinaire des signataires à Paris pour évoquer ces diverses questions, après avoir reçu l'assurance que chaque composante politique y participerait. En effet, l'éclatement des deux blocs signataires initiaux, le RPCR d'un côté et le FLNKS de l'autre, a conduit à élargir le comité aux parlementaires, aux représentants des institutions et aux groupes politiques du Congrès, ce qui représente maintenant un effectif de près de vingt-trois personnes. Réuni le 5 juin dernier à Paris sous la présidence du Premier ministre, le comité a examiné les diverses questions soulevées au Congrès de la Nouvelle-Calédonie concernant le projet de loi.

À votre initiative, madame la ministre, plusieurs propositions ont été présentées, discutées – pendant douze heures – et acceptées par les participants, en particulier un amendement permettant l'inscription d'office des personnes nées en Nouvelle-Calédonie et ayant acquis la citoyenneté calédonienne, c'est-à-dire le droit de vote aux élections provinciales, compte tenu de leur ancienneté sur ce territoire. Cette notion de la citoyenneté calédonienne, qui est tout à fait spécifique à la Nouvelle-Calédonie, ouvre par ailleurs une priorité d'accès à l'emploi et elle constitue l'expression la plus aboutie du fait que les intéressés ont en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux. Les divergences concernant la composition et le fonctionnement des commissions administratives et de la nouvelle commission consultative d'experts chargée d'harmoniser les positions des trente-trois

commissions communales ont été réduites, le haut-commissaire étant chargé d'élaborer des propositions de rédaction en accord avec les représentants politiques calédoniens.

Enfin, en ce qui concerne le contentieux récurrent dont les listes électorales provinciales sont l'objet, un accord politique a été obtenu sur une méthode devant permettre de tenter de le faire disparaître avant le prochain comité des signataires, à l'automne 2015. Ainsi, au consensus local, traduit dans les amendements du Gouvernement, a répondu le consensus national exprimé par un vote unanime au Sénat. Je vous propose, chers collègues, de l'exprimer maintenant à l'Assemblée nationale.

Mes chers collègues, puisqu'il s'agit de dispositions qui concernent l'élaboration de la liste électorale de sortie, ce texte est particulièrement important. En effet, le processus de décolonisation pacifique de la Nouvelle-Calédonie repose, d'un commun accord, sur le vote de la population néo-calédonienne directement concernée. Quand on parcourt l'histoire de ce territoire, il apparaît que l'acceptation de ce processus électoral par la population d'origine, en l'occurrence les Mélanésiens, n'allait pas de soi. Il faut se souvenir que c'est en 1951 que cette population exerce pour la première fois son droit de vote reconnu cinq ans auparavant, avec la fin du système colonial dit de l'indigénat. Il ne faut pas oublier les tentatives passées d'affaiblir leur poids électoral en incitant des Français métropolitains à aller s'installer en Nouvelle-Calédonie, mais, malgré ces tentatives, la Nouvelle-Calédonie ne fut, ni au XIX<sup>e</sup> siècle ni au XX<sup>e</sup> siècle, une colonie de peuplement.

Les années soixante-dix voient apparaître le nationalisme kanak et personne n'a oublié les violences des années quatre-vingt. En décidant, par les accords de Matignon puis avec l'accord de Nouméa, de substituer le suffrage électoral à la violence pour faire aboutir leurs revendications, les Kanaks ont exigé que le scrutin ne fasse l'objet d'aucune manipulation. En particulier, ils ont demandé et obtenu que les votes sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie soient réservés aux personnes dont c'est le pays, et ce quelle que soit leur origine – européenne, mélanésienne ou autre. Les personnes de passage ou installées récemment sont donc exclues de ce vote. Il revient aux Calédoniens de souche – l'expression est, ici, parfaitement justifiée –, quelle que soit leur couleur, de construire ensemble le destin commun souhaité dans l'accord de Nouméa. Ils pourront ensuite y accueillir tous ceux qui voudront s'y associer, afin de permettre à la France de maintenir son influence dans le Pacifique Sud.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à adopter conforme, comme l'a fait la commission des lois, le texte qui nous vient du Sénat. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, madame la ministre des outre-mer, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, intervenir dans une discussion générale sur la Nouvelle-Calédonie, c'est nécessairement évoquer l'affectif « destin commun », notion devenue constitutionnelle depuis la signature de l'Accord de Nouméa. Comme il s'agit tout autant d'une promesse d'avenir que d'une conviction sentimentale, chacun mesure alors la subjectivité qui va entourer sa réalisation. C'est la raison pour laquelle pour construire ce « destin commun », il faut pouvoir s'appuyer, pour reprendre

les termes de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, sur des « principes simples et incontestables ». C'est l'unique et l'exacte ambition de ce projet de loi organique dont vous avez rappelé, madame la ministre, le contenu. Le rapporteur vient de le développer. Surtout, il a développé les conditions de son élaboration par l'extraordinaire, au sens propre du terme, comité des signataires du 5 juin dernier.

Comme tous, je me félicite de pouvoir adopter ce texte sans modification et sans avoir à rendre des arbitrages en faveur d'une partie des Calédoniens contre les autres. Au demeurant, je suis aussi rassuré que ce vote vienne clore une période de tensions qui m'a semblé – à bien des égards – excessive. Et je veux souhaiter que nous puissions ensemble en tirer des leçons pour aborder avec sérénité les prochaines questions, que vous avez évoquées, madame la ministre, et dont la résolution réclamera inévitablement patience, doigté et respect mutuel.

Mon premier enseignement, c'est, alors que s'estompent inévitablement les souvenirs des années antérieures, qu'il ne faut jamais oublier la volonté des signataires des accords de Matignon-Oudinot et de ceux de l'accord de Nouméa. Ils traversèrent des moments de doute, des moments de découragement. Ils firent face à des impasses. Et ils surent toujours, par la négociation, imaginer des solutions de compromis, aux termes desquelles personne n'avait à renier ses idéaux. À chaque fois que la vie politique a apporté son lot de divisions, que de nouveaux clivages sont apparus, que de nouveaux problèmes ont surgi, ils ont su ouvrir des voies pour que soient reprises les discussions et que soient franchis les obstacles successifs.

Cette force, cette détermination doivent être pour nous une source d'inspiration. Le dialogue ne consiste pas essentiellement à être d'accord, ou à se mettre d'accord, mais à se parler, à essayer de se comprendre. La Nouvelle-Calédonie, plus que d'autres terres, a besoin de maçons pour construire des ponts et non des murs.

Seconde leçon que je tire de ces derniers mois : il faut garder le sens de la mesure. Dans la vie publique, les gestulations sont rarement d'utiles conseillères. Il ne sert à rien de mettre en scène les clivages les plus naturels comme s'il s'agissait de déchirements effroyables ou de confrontations inexpiables. À Nouméa, le 24 avril dernier, alors que j'accompagnais, avec Philippe Gosselin, le président de l'Assemblée nationale, j'ai entendu des slogans et lu des pancartes dont la tempérance n'était pas la principale qualité – vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur.

Je sais bien que dans notre pays, le respect de l'autre fait peu ou prou figure de trahison, et que l'invective est le plus souvent un mode d'expression naturel. Mais au regard de la sensibilité de la période que nous traversons, je peine à comprendre l'intérêt de parler et d'agir comme si l'interlocuteur s'identifiait aux forces du mal.

**M. Paul Molac.** C'est vrai !

**M. Jean-Jacques Urvoas,** *président de la commission des lois.* Notre temps ne peut pas être celui des bateleurs ou des procureurs. Le comité des signataires du 5 juin a heureusement tourné cette page, démontrant que la politique n'est pas la *commedia dell'arte*, mais la capacité d'établir des projets collectifs, de donner du sens et une perspective à l'évolution d'une société.

Troisième et dernier enseignement de cette période : il ne faut pas perdre de vue l'objectif. Cet objectif est le choix, par les populations intéressées, de la nature des liens entre la Nouvelle-Calédonie et la République. C'est à la fois un

horizon et un grand dessein, non point abstraits ou utopiques, mais prospectifs et précis. Les élus calédoniens ont donc un devoir incomparable : eux seuls peuvent, pour leur territoire, susciter l'espoir et écrire l'histoire. Or cette dernière n'est pas faite pour attiser les souffrances ou aviver les plaies, elle est faite pour préparer l'avenir.

Chacun de nous sait, comme l'écrivait François Mitterrand dans sa *Lettre à tous les Français*, quelques semaines avant le premier tour de l'élection présidentielle de 1988, quelques jours avant le drame d'Ouvéa, que « l'antériorité historique des Kanaks sur cette terre ne suffit pas à fonder le droit » et que « les Calédoniens d'origine européenne ont aussi, par leur labeur, modelé ce sol, se sont nourris de sa substance, y ont enfoncé leurs racines. » Dès lors, il n'existe pas de solution toute faite, tout est à inventer. La politique doit y prendre toute sa place, car comme l'a dit mieux que personne Kant, « le droit ne vient pas toujours à l'existence par les moyens du droit. »

Qu'il me soit donc permis de saluer les signataires de l'accord de Nouméa, dont la responsabilité est considérable : Paul Néaoutyine, Pierre Frogier, Simon Loueckhote, Harold Martin, Jean Lèques, Bernard Deladrière, Rock Wamytan, Victor Tutugoro. Que soient associés à cette marque de respect les parlementaires du territoire, notamment Philippe Gomes et Sonia Lagarde, l'actuel président du congrès, Gaël Yanno, et celui du gouvernement, Philippe Germain. Je salue aussi tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, participeront à l'élaboration du projet pour la Nouvelle-Calédonie de demain dans toute sa diversité : les dirigeants des provinces Philippe Michel ou Néko Hnepeune, le président de l'Union calédonienne Daniel Goa, les présidents de groupes au Congrès, Louis Mapou pour l'UNI, Philippe Dunoyer pour Calédonie ensemble, et Sonia Backès demain – me dit-on – pour Les Républicains.

Vous, madame la ministre, et à travers vous le gouvernement de Manuel Valls – comme, avant lui, le gouvernement de Michel Rocard et celui de Lionel Jospin –, vous devrez continuer à assumer le rôle réservé à l'État par l'Accord de Nouméa, et ceux de Matignon. Ce rôle, vous l'avez dit, est celui d'un arbitre et d'un partenaire. Arbitre, parce que vous devrez veiller à l'application des engagements pris. Partenaire, parce que vous ne pourrez pas rester indifférente ou spectatrice : vous devez accompagner, être active et solidaire. Ce rôle est déterminant : vous le savez, vous l'avez montré dans ces dernières semaines ; je vous en félicite.

« Vivre ensemble, ce n'est pas vivre les uns à côté des autres, mais vivre les uns avec les autres » : c'est ce que disait François Hollande à Nouméa en novembre 2014. C'est le chemin qui est devant nous, un enjeu commun à toutes les communautés humaines, un formidable défi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

## DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Joël Giraud.

**M. Joël Giraud.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, chers collègues, depuis l'accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, qui fixe le cadre institutionnel *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie applicable jusqu'à la tenue du référendum d'autodétermination qui se tiendra en 2018 au plus tard, la représentation nationale a délibéré plusieurs fois, régulièrement, à propos du statut de l'archipel.

Premièrement, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, rendue nécessaire par le texte même de l'accord de Nouméa, qui posait le principe d'une citoyenneté calédonienne et d'un transfert progressif de compétences de l'État au profit de la Nouvelle-Calédonie sur une durée de vingt ans. Deuxièmement, à l'occasion de la loi organique du 19 mars 1999 fixant le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, acquérant une très large autonomie, unique au sein de la République.

Il a fallu actualiser la loi organique et continuer d'inscrire l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans une démarche consensuelle afin de garantir sa stabilité politique. Monsieur le rapporteur, vous vous êtes toujours attaché à cette démarche avec détermination. Vous avez été rapporteur de l'ensemble des textes législatifs que je viens de citer, et un garant essentiel de l'intégrité de la nouvelle organisation politique de la Nouvelle-Calédonie.

Le cinquième point de l'accord de Nouméa prévoit l'organisation d'une consultation des électeurs au cours du quatrième mandat du Congrès de Nouvelle-Calédonie, de mai 2014 à mai 2019, portant sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté calédonienne en nationalité. Ces dispositions constitutionnelles sont l'objet du titre IX de la loi organique du 19 mars 1999, que le présent projet de loi organique se propose, notamment, de modifier. Précisons que si le Congrès est désormais en mesure de solliciter l'organisation de cette consultation, la configuration politique de l'assemblée rend cette hypothèse plus qu'improbable. Il appartiendra donc à l'État d'organiser cette consultation entre mai 2018 et mai 2019.

Enfin, puisque l'accord de Nouméa prévoit l'organisation successive de trois consultations en cas de réponse négative des électeurs aux questions que je viens d'évoquer, l'article 2 du présent projet de loi vise à combler le vide juridique laissé par la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999, et à définir les conditions de délais et d'organisation pour la mise en œuvre de cette troisième et dernière consultation, qui pourrait se tenir, le cas échéant, jusqu'en novembre 2022.

Rappelons rapidement que l'accord de Nouméa distingue deux corps électoraux différents : celui de l'article 218 de la loi organique, qui fixe les conditions pour figurer sur la liste électorale pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, et celui de l'article 188 de la même loi, qui fixe les conditions pour figurer sur la liste électorale pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province. Ceux qui ne figurent pas ou n'ont pas vocation à figurer sur ces listes électorales forment un tableau annexe.

Le projet de loi organique que nous examinons ce soir fait suite à la réunion, le 3 octobre 2013, sous la présidence du Premier ministre, du douzième comité des signataires, au cours duquel il s'est prononcé en faveur d'une réforme de la loi organique de 1999, en vue de faciliter les inscriptions sur la liste électorale de l'article 218, et d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir les listes électorales de l'article 188 et de l'article 288. Or vous avez rappelé l'avis rendu par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 26 mars 2015 : la majorité non-indépendantiste était très défavorable au projet, alors que les formations indépendantistes soutenaient son adoption. Heureusement, une réunion exceptionnelle du comité des signataires le 5 juin 2015 a permis de renouer les fils du dialogue et de trouver une solution de compromis. C'est ce

compromis, dont la teneur nous est livrée par le rapport du Sénat remis le 24 juin, qu'il nous appartient de traduire dans la loi organique.

L'un des points les plus litigieux concernait l'inscription d'office de catégories d'électeurs sur la liste électorale de l'article 218. Nous notons avec satisfaction qu'en ce qui concerne les électeurs correspondant au point *d*) de l'article 218, à savoir les natifs de Nouvelle-Calédonie, ceux qui seraient inscrits sur la liste de l'article 188 seraient considérés avoir en Nouvelle-Calédonie « le centre de leurs intérêts matériels et moraux. » Une « passerelle », pour reprendre le mot du rapporteur Philippe Bas, serait ainsi créée entre les deux listes électorales spéciales. Tout ce qui tend vers un rapprochement de ces listes et la constitution progressive d'un corps électoral moins dual est, à notre avis, une très bonne chose.

Un autre point litigieux concernait le pouvoir d'appréciation des présidents des commissions administratives spéciales, qui pouvaient, selon la rédaction initiale de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique, prendre seuls les décisions d'inscription ou de non-inscription sur les listes électorales et procéder, de leur seule initiative, à toutes investigations utiles. Le compromis trouvé est le suivant : les présidents conserveront leur pouvoir d'instruction et les commissions continueront de décider collégialement d'inscrire ou de ne pas inscrire un électeur sur les listes.

Par ailleurs, conformément à la proposition émise par le comité des signataires du 3 octobre 2014, une commission consultative d'experts, présidée par un magistrat de l'ordre administratif et composée à parité de représentants des formations politiques calédoniennes, compétente sur l'ensemble du territoire de l'archipel, et ayant pour fonction d'assister les commissions administratives spéciales, est créée. Elle aura notamment pour mission d'harmoniser les décisions d'inscription sur les listes électorales au regard de la notion de « centre des intérêts matériels et moraux ».

Je ne m'étendrai pas davantage sur les dispositions contenues dans le présent projet de loi organique, qui sont de nature principalement technique, et qui tendent à traduire les spécificités du corps électoral calédonien dans la loi et à prévenir les contestations relatives à l'établissement des listes électorales. Ces dispositions font l'objet d'un consensus, auquel, bien évidemment nous souscrivons. Nous souhaitons que les opérations électorales à venir en Nouvelle-Calédonie se déroulent le mieux possible, dans un climat serein, et permettent aux électeurs, en toute connaissance de cause, de prendre en main leur destin, le destin de leur territoire, qui pourrait devenir le siège de leur future nation.

C'est à cette question qu'il leur appartiendra de répondre : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie soit un État souverain ? » Que recouvre exactement ce choix vers une autodétermination ? Il convient de s'interroger sur le contexte des relations futures avec la France. Au cours du quatrième mandat du Congrès, une consultation sera organisée, et trois fois de suite, s'il le faut ! L'accord de Nouméa est un accord qui tend vers une véritable décolonisation longtemps attendue, ardemment désirée et – enfin – parfaitement assumée. En effet, la question d'une éventuelle sécession d'un territoire a déjà été tranchée par le peuple français lors du référendum du 6 novembre 1988 sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie, qui a entériné les accords historiques de Matignon du 26 juin 1988.

Autant la Nouvelle-Calédonie pourra assurer l'exercice des compétences opérationnelles en matière économique, sociale, culturelle, autant elle n'aura raisonnablement pas la capacité

d'exercer des compétences régaliennes comme la défense, la police, l'exercice entier du service de la justice, la monnaie, l'entière de la diplomatie. Et, comme les micros-États du Pacifique, elle aura du mal à s'assumer seule économiquement. Pascal Naouna, président de l'Union calédonienne – composante du FLNKS – de 2001 à 2007, proposait en 2006 l'idée d'un État associé à la France. Il s'agirait de conclure avec la France un accord de droit international, ce que permet notre Constitution. D'autres plaident pour un État fédéral. En tout cas, les citoyens calédoniens devront, lorsqu'ils seront consultés sur l'avenir institutionnel de l'île, être pleinement informés des conséquences de leur choix. Les forces politiques en présence doivent faire preuve de pédagogie, et repousser la tentation de l'immobilisme, alors que le système politique local demeure fragile.

La consultation qui aura lieu ne sera pas une révolution. Gardons en mémoire la prophétie, teintée de cynisme et de désillusion, du neveu du prince Salina, l'*alter ego* de Giuseppe Tomasi, onzième prince de Lampedusa, auteur du roman *Le Guépard*: « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change. » Tout ne changera pas, mais tout ne restera pas tel que c'est. Permettez à un député qui sait ce que c'est qu'un territoire spécifique de vous souhaiter bonne chance à tous, pour un territoire qui le mérite.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste approuve ce projet de loi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. André Chassaigne.

**M. André Chassaigne.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, monsieur le président de la commission des lois, chers collègues, je vous livre l'intervention qu'aurait dû prononcer Marie-George Buffet. Puisqu'elle a eu un empêchement, je me fais avec plaisir son porte-voix.

Avec l'examen de ce projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, nous arrivons au terme du processus entamé avec l'accord de Nouméa signé en 1998. Il s'agit d'un accord de grande portée que nous devons aux Néo-calédoniens dans leur diversité. Cet accord a signifié, comme l'indique son préambule, que le moment était venu « de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière. » Il a reconnu la légitimité du peuple kanak, présent sur l'île avant la colonisation française. Telle est bien l'origine du mouvement qui s'est développé sur ce territoire, et dont nous envisageons aujourd'hui l'aboutissement : c'est la grandeur de cet accord que de le reconnaître.

On y lit ceci : « Lorsque la France prend possession de la Grande Terre, que James Cook avait dénommée « Nouvelle-Calédonie », le 24 septembre 1853, elle s'approprie un territoire [...], elle n'établit pas des relations de droit avec la population autochtone. [...] Or, ce Territoire n'était pas vide. La Grande Terre et les Îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak ». On y lit aussi : « La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. [...] De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagé dans un destin commun ».

C'est en raison de cette colonisation que des femmes et des hommes se sont levés afin de faire valoir leurs droits et leur liberté d'être des citoyens et citoyennes à part entière. Ils se sont levés afin d'être respectés et de bénéficier à égalité des richesses de leur territoire. Le mouvement fut marqué par le massacre d'Ouvéa le 5 mai 1988 qui reste comme une plaie dans la mémoire de notre République mais nous gardons aussi en mémoire la poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur lors de la signature de l'accord du 26 juin 1988. Dix ans plus tard, l'accord de Nouméa fut conclu *in extremis*, beaucoup s'en souviennent. Fruit de l'intelligence partagée des forces en présence dans le territoire et de la volonté de l'État de trouver une solution permettant à toutes les parties de se voir reconnues. Il résulta aussi d'une volonté politique commune à toutes les parties d'inclure toutes les communautés du territoire dans le processus de décolonisation.

Le 8 novembre 1998, cet accord a donné lieu à un référendum caractérisé par une forte participation s'élevant à 74 % des inscrits par lequel 62 % des Néo-Calédoniens ont approuvé sa ratification. Il a été suivi d'une longue période transitoire au cours de laquelle les compétences des assemblées et de l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie ont été progressivement étendues. Néanmoins, si les aspects institutionnels ont été au cœur du débat politique, le bilan économique et social est quant à lui plus contrasté. L'accord devait en effet permettre le rééquilibrage économique et social entre les communautés et entre les différentes régions du territoire. Le résultat est mitigé. Les inégalités sociales liées à l'origine perdurent et la fragilité économique demeure. Les objectifs ne sont pas encore atteints en matière de formation, de qualification, de rémunération mais aussi d'infrastructures portuaire et aéroportuaire.

L'exploitation du nickel, ses retombées respectueuses du développement durable et le partage des richesses produites par le travail demeurent au cœur des débats. Il faut néanmoins souligner les réalisations menées par le territoire lui-même dans des domaines tels que l'éducation, l'aquaculture, le numérique, la santé, qui bénéficie du « Medipôle de Kiouto », ou encore le tourisme, la pêche et l'agriculture. Au terme du processus initié en 1998, nous pouvons mesurer ensemble le chemin parcouru et vérifier combien des choix politiques élaborés et contrôlés avec et par les personnes concernées sont porteurs d'avancées humaines et démocratiques. Nous mesurons ainsi que la politique est utile aux peuples dès lors qu'elle agit au service du bien commun.

L'accord de Nouméa précise qu'une consultation doit être organisée à l'initiative du Congrès de Nouvelle-Calédonie à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si une telle majorité s'avère impossible à rassembler avant le mois de mai 2018, il appartiendra à l'État d'organiser la consultation avant le mois de mai 2019 dans les conditions prévues à l'article 77 de la Constitution. Au sujet de la consultation, le texte de l'accord est clair et prévoit « le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité ». Dans ce cadre, le projet de loi qui nous est soumis traite de la composition et des pouvoirs des commissions administratives locales, de la mise en place d'une commission consultative d'experts et de l'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs sur la liste électorale spéciale. Il s'agit là de sujets décisifs pour la poursuite du processus démocratique en Nouvelle-Calédonie.

Loin d'être techniques, les réponses proposées dans le texte assurent le nécessaire respect des forces en présence et tracent donc le seul chemin possible pour la dignité et le vivre

ensemble de tous et toutes sur le même territoire. Le 26 juin dernier, lors de la session annuelle du comité spécial de décolonisation de l'ONU, M. Mickael Forrest, représentant du FLNKS, a fait état du nouveau consensus auquel est parvenu le comité des signataires extraordinaire du 5 juin et a conclu en ces termes : « Notre responsabilité aujourd'hui sera de concrétiser la construction de cette société [...] avec plus d'équité et de justice dans le respect des valeurs mélanésiennes de solidarité, de partage et d'humilité ». Néanmoins, M. Forrest a aussi présenté à l'ONU une « demande d'assistance technique afin de disposer de listes électorales sincères et transparentes ». Lors de la même réunion, M. Wamitan, président du groupe UC-FLNKS et nationalistes au Congrès de Nouvelle-Calédonie, affirmait que l'objectif recherché était « un acte d'autodétermination honnête, transparent, crédible et incontestable » et émettait des doutes sur la capacité de l'État français à en être garant.

Il ne tient qu'à nous, représentation nationale, d'apporter par notre vote les garanties nécessaires. Si le texte initial présenté par le Gouvernement a suscité des oppositions, voire des manifestations des non-indépendantistes, la réunion du 5 juin et les amendements gouvernementaux qui en sont issus, adoptés par le Sénat, devraient rassurer toutes les parties sur les conditions démocratiques du référendum, en particulier concernant les catégories d'électeurs bénéficiant de l'inscription d'office. Des discussions se poursuivent au sujet du corps électoral restreint retenu pour les élections provinciales et de ses conséquences sur l'accès prioritaire à l'emploi local. Le comité du 5 juin a entamé un processus visant à résoudre ce problème et chacun ici comprend que de son dénouement dépend le caractère apaisé du référendum.

Nous ne sommes pas au terme de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, marquée par la colonisation, la lutte du peuple kanak pour sa dignité, la construction commune des communautés en présence pour avancer dans la paix vers le progrès et peut-être demain le choix majoritaire d'une pleine souveraineté. Le processus en cours est inédit. Nous voterons donc ce projet de loi organique, en appelant tous les acteurs, et avant tout l'État, à être les garants d'un bon déroulement, rigoureux et honnête, des futures opérations électorales et de la tenue du référendum lui-même. L'acte qu'il constitue est historique pour tous les peuples qui aspirent à exercer leur souveraineté et, en s'en portant garante, notre République est fidèle à ses valeurs. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Denaja.

**M. Sébastien Denaja.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous sommes saisis aujourd'hui d'un texte qui, apparemment, ne marquera pas la législature de son empreinte. Pourtant, les apparences sont trompeuses car il est tout à la fois l'aboutissement d'un processus enclenché par l'accord de Nouméa et le commencement d'un autre, celui de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. En dépit de son caractère technique, il constitue en quelque sorte la pierre angulaire d'un édifice politique et juridique dont l'accord de Nouméa a jeté les fondations et une telle pierre angulaire doit être posée au fil à plomb du consensus.

C'est la raison pour laquelle, comme l'ont rappelé Mme la ministre George Pau-Langevin et notre rapporteur René Dosière, le projet de loi organique soumis à notre approbation est le résultat d'une âpre *disputatio* et en tout cas de longues consultations. Toutes les parties prenantes au débat ont été consultées et écoutées. Elles l'ont été pendant douze

heures lors du comité extraordinaire des signataires. Depuis la signature de l'Accord de Nouméa en 1998, et je tiens à rendre hommage au nom de mon groupe parlementaire au gouvernement de Lionel Jospin, Premier ministre à l'époque, un moment décisif était attendu. Il est survenu le 3 octobre 2014 lors du douzième comité des signataires de l'accord de Nouméa, lorsque le Gouvernement a pris l'engagement de proposer une loi organique spécifiquement consacrée à la consultation de la Nouvelle-Calédonie à propos de son accession à la pleine souveraineté.

Le douzième comité des signataires a permis d'échanger autour de quatre sujets majeurs pour la Nouvelle-Calédonie. Il a d'abord consisté en un travail de réflexion sur les trois thèmes qui seront l'objet même de la question soumise aux Néo-Calédoniens lorsqu'ils seront consultés sur leur avenir institutionnel : le transfert des compétences régaliennes, la transformation ou non de la citoyenneté en nationalité et le statut international de l'archipel. Le deuxième sujet était le corps électoral spécial pour la consultation et le troisième la définition du périmètre et des modalités des transferts de compétences en matière d'enseignement supérieur, de communication audiovisuelle et de règles relatives aux collectivités.

Enfin, le quatrième sujet a été abordé lors des travaux relatifs à la définition d'une « doctrine pays » en matière de nickel, à la gestion et la valorisation des ressources minières, à l'exportation du minerai brut et à la gouvernance du secteur. Dix ans plus tôt, en 1988, les accords de Matignon étaient signés sous la houlette du Premier ministre Michel Rocard. Je tiens à rendre hommage au nom du groupe socialiste, républicain et citoyen à ce grand homme d'État. D'ailleurs, ces accords sont toujours considérés en Nouvelle-Calédonie comme l'œuvre majeure de sa vie politique. Ils donnaient déjà le signal du début des négociations sur une accession pacifique et apaisée à la souveraineté, d'abord partagée et peut-être un jour pleinement exercée si les Néo-Calédoniens en décident ainsi.

Ce long processus aboutit aujourd'hui à la présentation d'un texte qui témoigne d'une réelle volonté du Gouvernement de demeurer un acteur pleinement engagé mais entièrement impartial afin de favoriser le dialogue entre tous les partenaires locaux, indépendantistes ou non-indépendantistes, dans le respect de la parole donnée par l'État. Le présent texte a donc pour objectif de transcrire en droit des accords de nature essentiellement politique, même si certains d'entre eux ont été traduits dans notre droit, y compris notre droit constitutionnel, et met en œuvre plus particulièrement le point 5 de l'accord de Nouméa relatif à la consultation des Néo-Calédoniens sur les modalités de constitution de la liste électorale spéciale. Il met également en œuvre les dispositions du titre XIII de la Constitution.

Il s'agit donc pour l'État de tenir parole et de mettre en œuvre les conditions d'une consultation incontestable et apaisée. Ainsi le texte, dont il faut rappeler qu'il a été voté à l'unanimité par la commission des lois de l'Assemblée nationale et qu'il l'a d'ores et déjà été en première lecture par nos collègues sénateurs, comporte plusieurs mesures afin que la future consultation et la décision qui en découlera ne puissent être remises en cause en raison d'incohérences ou d'inexactitudes procédurales. La consultation doit être inattaquable et la sincérité du scrutin ne doit pas être susceptible d'être dénoncée en raison des modalités mêmes de sa conception. Telle est la volonté de la majorité et du groupe socialiste, républicain et citoyen en particulier. Il ne s'agit pas de préjuger de la future réponse des Calédoniens mais bien de faire en sorte que cette réponse soit exprimée librement dans des conditions absolument irréprochables.

C'est la raison pour laquelle l'article 1<sup>er</sup> du texte modifie la loi organique du 19 mars 1999 afin d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'examiner les listes électorales et de renforcer leur impartialité. La présence d'une personnalité qualifiée en leur sein constitue un gage de sécurité. Quant aux modalités de consultation et de scrutin, le projet de loi répond à un vide juridique résultant de la censure du Conseil constitutionnel et inclut donc un cadre temporel. L'article 3 traite de la Constitution d'une commission consultative d'experts mise à la disposition de chaque commission administrative spéciale chargée d'établir et de réviser la liste électorale pour la consultation. Il s'agit d'apporter un éclairage juridique. Ainsi, les commissions spéciales pourront s'appuyer sur l'expertise d'une personne qualifiée en leur sein et sur une aide extérieure en cas de besoin.

En outre, deux nouvelles catégories d'électeurs pourront être inscrites d'office sur la liste spéciale, les électeurs inscrits sur la liste utilisée le 8 novembre 1998 à la suite de l'accord de Nouméa et ceux qui relèvent du statut civil coutumier. L'inscription des jeunes à leur majorité est par ailleurs confirmée. J'insiste particulièrement sur ce point car nous savons tous ici l'importance de l'investissement des jeunes générations dans la vie de la cité, en particulier dans le cadre d'une consultation qui décidera de leur avenir. Ainsi, plus de 80 % des électeurs potentiels n'auront aucune démarche personnelle à accomplir car il incombera à l'administration d'agir, dans la plus grande impartialité, cela va de soi.

Enfin, il est prévu que les listes pourront être dressées à partir des listes pour les élections du Congrès et provinciales, incluant une révision annuelle, confiée à l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions ont pour but d'apporter un cadre clair, net et précis à la future consultation de la Nouvelle-Calédonie sur son avenir institutionnel.

Le comité des signataires de l'accord de Nouméa a été respecté et entendu. Nous ne pouvons que nous en réjouir, car nous sommes parvenus à un texte équilibré, constructif, résultat d'un esprit de concorde salubre. Ce soir, c'est cet esprit que les députés du groupe socialiste, républicain et citoyen, au nom desquels je m'exprime, souhaitent voir souffler.

Le chemin que nous avons tous choisi d'emprunter depuis 1988, comme surent le faire Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, c'est celui du respect et de l'harmonie. C'est celui de toutes celles et de tous ceux qui ont fait la Nouvelle-Calédonie, et qui la feront demain. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, chers collègues, nous débattons ce soir d'un sujet qui marquera cette législature, contrairement à ce qu'a dit Sébastien Denaja et à ce que laissent penser les bancs peu fournis de l'hémicycle.

Ce texte est la première étape du processus législatif, après l'accord de Nouméa qui a rassemblé tant d'hommes et de femmes de bonne volonté. Je salue le comité des signataires historiques, qui en porte, d'une certaine façon, la paternité.

Il faut dire que nous revenons de très loin ! Le projet initial était plutôt mal engagé, les tensions vives et l'incompréhension partagée par toutes les sensibilités et parties présentes.

Les hasards du calendrier – mais sont-ce des hasards ? – ont conduit le président de l'Assemblée nationale, le président de la commission des lois et votre serviteur à se rendre à la fin du mois d'avril en Nouvelle-Calédonie. Sans doute était-ce le bon moment, car ce déplacement a permis d'apaiser les tensions et de poser les jalons du comité des signataires du 5 juin, qui s'est réuni pendant douze heures, comme cela a été rappelé.

Vivre ensemble n'est pas facile. Les plaies sont sensibles : elles datent du début des années 1980, mais leurs racines sont bien évidemment plus profondes. Pour autant, quelle que soit sa forme, et celle qu'elle prendra à l'avenir, une communauté de destin existe et continuera, dans tous les cas, d'exister.

Que de chemin parcouru depuis trente ans ! Les affrontements violents qui opposèrent indépendantistes et non-indépendantistes ont débouché sur les accords de Matignon, en 1988, qui prévoyaient la tenue d'une consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté dès 1998.

En 1998, cependant, devant l'impossible consensus qui aurait résulté de l'une ou l'autre réponse au référendum, et devant le risque de nouveaux affrontements, le référendum sur l'indépendance du territoire fut repoussé d'une quinzaine d'années, dans l'attente de nouveaux transferts de compétences. Il s'agissait – puisqu'il est de bon ton de citer François Mitterrand ce soir – de « laisser du temps au temps ».

**M. Sébastien Denaja.** François Mitterrand citait Miguel de Cervantès !

**M. Philippe Gosselin.** Le processus de Nouméa touche aujourd'hui à son terme, et le référendum est de nouveau d'actualité. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, élu le 11 mai 2014, est désormais en mesure de solliciter, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, l'organisation d'une consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

À chacune des trois consultations des électeurs prévues par l'accord de Nouméa, les électeurs auront à se prononcer sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, qui impliquerait le transfert des compétences régaliennes encore détenues par l'État français, la reconnaissance de sa personnalité juridique sur le plan international et la transformation de la citoyenneté calédonienne en nationalité. Toute réponse positive entraînerait l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.

À défaut d'une telle demande émanant du Congrès, il appartiendra à l'État d'organiser cette consultation à compter de mai 2018 et avant mai 2019, dans le cadre prévu à l'article 77 de la Constitution – un article dérogoatoire à nos principes généraux.

La fixation des règles du jeu incombe au législateur organique, qui doit déterminer « 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 ». Le Parlement y a consacré le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999. Il s'agit, par le projet de loi organique qui nous est soumis, de le compléter ou de le modifier.

Ce projet de loi organique, adopté à la quasi-unanimité par le Sénat – seul le non-inscrit Jean-Louis Masson a voté contre –, comporte cinq articles. Et si certaines dispositions, à l'instar de l'article 2 qui prévoit explicitement la possibilité d'une troisième consultation, conformément au point 5 de

l'accord de Nouméa, n'ont pas soulevé de discussion, d'autres ont provoqué de très vives réactions locales, contribuant à exacerber les antagonismes politiques.

Sans vouloir faire de mauvais procès, je crois que le texte a pris un mauvais départ. Ainsi, l'avis rendu par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 26 mars 2015 sur le projet de loi organique est parlant : la majorité non-indépendantiste, en bloc, a émis un avis défavorable sur la quasi-totalité des articles du texte transmis tandis que, par des contributions minoritaires, les formations indépendantistes soutenaient l'adoption de la plupart d'entre eux.

Pourtant, le Gouvernement a ignoré l'avis majoritaire, et soumis à la délibération du Sénat un projet de loi organique qui, après un examen par le Conseil d'État et une délibération en conseil des ministres, reprenait l'essentiel de la version initiale.

C'était sans doute là l'erreur majeure. Il est significatif, à cet égard, que l'étude d'impact jointe au projet de loi organique n'ait fait état de l'avis rendu par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie que pour indiquer qu'il avait bien été rendu... Mais laissons tout cela. Je ne cherche pas à polémiquer, mais simplement à rappeler que nous revenons, tous, de loin.

Les nombreuses réactions politiques, dont la manifestation organisée lors de la visite à Nouméa du président de l'Assemblée nationale, ont sans doute précipité la convocation d'une réunion exceptionnelle du comité des signataires le 5 juin, à Paris, sous la présidence du Premier ministre. Ce comité s'est tenu pendant une douzaine d'heures dans un cadre clos, où les choses n'étaient pas définitivement écrites, très loin s'en faut.

Au terme de négociations approfondies, les formations indépendantistes et non-indépendantistes ont pu renouer les fils du dialogue et trouver enfin, sur plusieurs points de désaccord, une solution de compromis.

Le texte issu du Sénat, amendé par le Gouvernement conformément aux solutions arrêtées lors du comité des signataires, reflète désormais le compromis trouvé. Le chemin a été long, mais la raison l'a emporté. Les quatre ajustements de fond opérés sur le texte initial répondent aux demandes faites par les partenaires calédoniens lors du comité.

La question essentielle concernait le corps électoral. Le point le plus sensible était celui de l'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs sur la liste spéciale. Le texte initial prévoyait, et c'était sans doute le péché originel, l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale de seulement deux catégories d'électeurs : les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa et figurant ainsi sur la liste électorale spécialement dressée en 1998 ; les électeurs relevant du statut civil coutumier, inscrits à ce titre sur le fichier informatique établi par la Nouvelle-Calédonie à partir des registres de l'état civil coutumier.

Le Sénat, suite aux amendements gouvernementaux, a ajouté deux catégories d'électeurs inscrits d'office, en accord avec le comité des signataires : les électeurs nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1989, qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province et dont l'un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ; les natifs de la Nouvelle-Calédonie qui seraient inscrits sur les listes électorales spéciales des membres

du Congrès et des assemblées des provinces, ce qui recouvre les natifs calédoniens ayant leurs centres d'intérêts matériels et moraux sur le territoire – une notion importante.

L'accord entre les parties justifie un soutien plein et entier au texte, mais aussi, disons-le sans aucune ambiguïté, une forme d'espoir dans l'avenir. Le groupe Les Républicains apportera bien évidemment son entier soutien à ce texte qui n'a fait l'objet d'aucune modification en commission des lois, et qui devrait être adopté conforme en séance publique. L'accord, tout l'accord, rien que l'accord !

D'aucuns diront que cela constitue, en quelque sorte, une sorte d'amputation des pouvoirs du Parlement. Mais un équilibre fragile a été trouvé, et il importe de le maintenir. Ainsi, le Parlement n'aura pas à rendre des arbitrages en faveur, ou en défaveur, d'une partie des Calédoniens, mais tout simplement à valider et à apporter une forme de consécration à l'accord conclu le 5 juin.

Réjouissons-nous de la victoire de la raison et de la bonne volonté, même si nous sommes encore loin du processus définitif ! La route est longue, les groupes de travail se sont régulièrement réunis, le comité des signataires aura encore à travailler, mais le résultat, ne nous y trompons pas, va bien au-delà des éléments techniques que, les uns et les autres, nous avons présentés.

Il s'agit de l'avenir de ce territoire. Vaille que vaille, le destin sera commun. Le présent est fait du passé, qui éclaire l'avenir. Assurément, aujourd'hui, une lueur est apparue : il nous appartient de l'entretenir et de la faire briller chaque jour davantage. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gomes.

**M. Philippe Gomes.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, la Nouvelle-Calédonie est à l'ordre du jour de notre assemblée avec un texte qui, sous l'apparente simplicité de la définition de modalités techniques d'inscription sur les listes électorales pour le référendum prévu en 2018, pose en réalité deux principes.

Le premier porte sur la méthode. Ce texte, adopté par le Sénat à l'unanimité, est directement issu des conclusions du comité des signataires. Ce fait est à signaler : le consensus local est un prélude au consensus national, comme cela a toujours été le cas dans les grandes heures de l'histoire calédonienne, notamment lors des accords de Matignon et de Nouméa.

Le second principe est l'ADN même de la Calédonie d'aujourd'hui. En prévoyant l'inscription automatique des Calédoniens nés en Calédonie, et inscrits sur les listes électorales provinciales, au même titre que celle des Calédoniens de statut civil coutumier, ce texte contribue à donner corps à la notion de citoyenneté calédonienne.

Oui, les hasards de l'histoire ont conduit, il y a plus de cent soixante ans, des peuples d'Europe, d'Asie ou d'Océanie à la rencontre d'un peuple autochtone vieux de 3 000 ans. Cette rencontre, malgré les heurts liés à l'histoire coloniale, a conduit à l'émergence du citoyen calédonien d'aujourd'hui : d'origine kanak, européenne, wallisienne, futunienne ou asiatique, il ne souhaite qu'une chose, participer à la construction du destin commun du pays.

Bien sûr, cette loi nous conduit aussi à nous interroger sur les responsabilités qui sont les nôtres, dans le cadre de la sortie de l'accord de Nouméa. Dans un peu moins de trois

ans, au plus tard, un décret organisant la consultation sera publié au *Journal officiel*. Si, d'ici là, aucune avancée n'a été constatée, l'accord de Nouméa s'appliquera de manière pleine et entière : les Calédoniens devront décider de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie. S'ils répondent non, la même question leur sera posée en 2020 et en 2022.

Nous avons là réunies les conditions d'une confrontation entre indépendantistes et non-indépendantistes inutile et stérile. Inutile, parce que la sensibilité majoritaire qui s'exprime en Nouvelle-Calédonie est non-indépendantiste, chaque élection en apportant nettement la confirmation. Stérile, parce que, quelle que soit la réponse à la question, aucune ligne du « jour d'après » la consultation n'est écrite, ni celle d'un État souverain, que certains appellent de leurs vœux, ni celle d'une Nouvelle-Calédonie au sein de la République, car l'accord de Nouméa prévoit qu'après un triple non à l'indépendance, il faudra que les partenaires « se réunissent pour examiner la situation ainsi créée ».

C'est pourquoi il nous faut franchir l'échéance démocratique de 2018 en prenant en compte trois principes simples.

Premier principe, le référendum auquel nous sommes appelés est bien une consultation d'accession à la pleine souveraineté, conformément à la Constitution de la République et aux résolutions de l'ONU. Il ne saurait être transformé en autre chose. Il s'inscrit dans le processus négocié de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie engagé par la France.

Deuxième principe, le dialogue doit être préalable à cette consultation majeure. On ne peut attendre le triple désaveu d'une partie des Calédoniens, qui conduirait les uns à être prisonniers de leur victoire et les autres à être humiliés par leur défaite.

Troisième principe, cette consultation doit non pas dresser les Calédoniens les uns contre les autres, camp contre camp, mais leur permettre de franchir une nouvelle étape vers un destin commun, dans le respect des convictions de chacun. C'est en construisant ensemble une alternative politique partagée de sortie de l'accord que le verdict des urnes pourra être accepté par tous.

Je crois qu'autour de ces principes, les forces politiques calédoniennes, indépendantistes et non-indépendantistes, doivent pouvoir se rassembler. Certains insistent aujourd'hui sur la nécessité que ce référendum soit bien une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, d'autres mettent en avant le concept d'assemblée référendaire, destinée à associer tous les Calédoniens à la préparation du lendemain du scrutin, d'autres aspirent à un nouvel accord, pour éviter un référendum guillotiné, d'autres, dont je fais partie, militent pour un référendum éclairé, qui définirait le contenu des deux solutions possibles pour l'avenir du pays.

Au-delà des querelles sémantiques ou des postures politiques, je crois sincèrement que nous pouvons nous retrouver ensemble pour tenter de définir les contours d'un nouvel accord organisant la consultation d'accès à la pleine souveraineté prévue, en éclairant les issues, qu'il s'agisse d'une émancipation plus aboutie au sein de la République ou de l'émergence d'un État souverain, à des degrés divers, dont les liens avec la France auront été définis, et en essayant à chaque fois de privilégier ce qui nous rassemble, au-delà des avenir possibles pour notre pays.

C'est ainsi que nous pourrions continuer à conjuguer nos deux rêves pour une même terre, dans l'espoir qu'un jour, il n'en fasse qu'un.

Je souhaite que le comité des signataires du 5 juin constitue le point de départ de ce dialogue fécond que nous devons aux Calédoniens, à la Nouvelle-Calédonie et à la France. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi organique qui nous est soumis conformément aux conclusions du douzième comité des signataires de l'accord de Nouméa vise à faciliter les inscriptions sur les listes électorales en vue de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Il dispense de démarches et formalités d'inscription sur les listes électorales, jugées contraignantes pour certaines catégories d'électeurs. Il a aussi pour objet d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir la liste électorale spéciale pour les élections au Congrès et aux assemblées de province et la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie.

La liste électorale spéciale pour la consultation sera établie à la suite de l'entrée en vigueur de la loi organique et sera révisée annuellement jusqu'à l'année du scrutin.

Le texte prévoit les conditions nécessaires à la tenue, le cas échéant, de la troisième consultation prévue par l'accord de Nouméa.

Au Sénat, ont été adoptés cinq amendements rédactionnels et quatre amendements du Gouvernement déposés sur demande du comité des signataires, notamment un amendement sur les électeurs inscrits d'office.

La commission des lois a adopté le texte sans modification.

Ce projet de loi organique permet l'application de l'accord de Nouméa. Ces accords sont le fruit d'une situation qui fut très conflictuelle. Ils ont permis de ramener la paix dans ce territoire d'outre-mer, je ne sous-estime donc pas leur importance. Ils ont permis de mettre fin à la quasi-guerre civile entre les deux parties de la population en évitant le fait majoritaire et en prenant pleinement en compte la minorité. Ce n'est pas si courant dans notre démocratie, dont certains philosophes n'hésitent pas à dire qu'elle n'est que la dictature de la majorité. Ces accords sont d'une certaine façon l'invention d'une nouvelle gouvernance.

Nous avons donc beaucoup à apprendre de la Nouvelle-Calédonie. J'en suis d'autant plus persuadé que, dans un passé proche, la France métropolitaine était persuadée d'avoir beaucoup à apprendre à ces populations, en particulier pour l'organisation politique. Je crois qu'il est temps de comprendre qu'il faut en grande partie nuancer ce schéma. Je note que la République sait faire preuve d'originalité, voire d'audace, pour prendre en compte les spécificités de certains territoires, à condition, bien sûr, qu'ils ne soient pas en France métropolitaine... Décolonisons la métropole, avais-je d'ailleurs suggéré en commission, ce qui avait beaucoup amusé nos collègues d'outre-mer.

Il existe des raisons techniques à ce choix : l'insularité, un riche sous-sol, une position géographique dans l'hémisphère austral, à vingt heures d'avion de la métropole, la culture, bien sûr, de nombreuses langues autochtones. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie est un territoire en pleine expansion économique, grâce, bien sûr, aux ressources minières et au tourisme, ce qui lui permet de rivaliser avec la Nouvelle-Zélande par exemple.

Ces accords s'inscrivent également dans une marche vers l'autodétermination du peuple calédonien. L'accord de Nouméa repose sur une double légitimité, d'une part celle qui est reconnue à la population kanake, la légitimité des premiers occupants, et, d'autre part, celle qui est reconnue aux autres communautés, au titre de leur participation à la construction de la Nouvelle-Calédonie. On peut même dire qu'il existe une triple citoyenneté, calédonienne, française et européenne.

Alors, quand on nous parle ici d'unité légitimée et que l'on confond citoyenneté et francité, comme si souvent dans cet hémicycle, je pense que nous sommes dans l'idéologie la plus totale en refusant de reconnaître les peuples qui composent la République. Je suis breton, français et européen, cela fait de moi un citoyen ni meilleur ni pire que les autres.

Je salue donc d'autant plus ce texte que des politiques présentent cette pauvre charte européenne des langues minoritaires, si modeste, comme une menace pour la République. J'apprends par exemple que la langue bretonne est une menace, rien que ça. S'il n'y a que ça comme menace pour la République, je crois que Bernard Cazeneuve peut dormir sur ses deux oreilles, il n'aura pas beaucoup de travail au ministère de l'intérieur.

Ce qui m'amuse beaucoup, c'est que le même personnage qui développe dans son propre département une identité un peu fantasmée, en instrumentalisant les atrocités commises lors de la Terreur en 1793, au nom d'une certaine idée et d'une certaine unité de la République, si je me souviens bien, a dû, puisqu'il est sénateur, voter ce texte sans aucun problème. On est dans une espèce de schizophrénie républicaine, c'est assez curieux. Cela pourrait même être agaçant par certains côtés.

Qu'est-ce que la République, finalement ? Où est l'unité ? Pour moi, clairement, ce n'est ni dans la langue ni dans la culture, ni même dans l'organisation administrative.

L'organisation territoriale mise en place en 1989 et confirmée par le statut de 1999 est totalement différente de ce que l'on peut trouver en métropole. Elle repose sur un fédéralisme dit asymétrique. Lors d'une discussion générale, un collègue me demandait sur twitter si je n'avais pas fumé la moquette avant de déclarer que la France était un État fédéral. Il me semble bien que la Nouvelle-Calédonie fait encore partie du territoire français. On peut donc considérer que la France est un État fédéral. Le processus doit permettre aux principaux intéressés, les Calédoniens, de choisir avant 2018 entre différentes solutions pour l'avenir de leur territoire.

Quel contraste saisissant avec nos discussions sur la loi relative à la nouvelle organisation de la république, la loi MAPTAM ou le découpage des régions. Je ne parle pas de ces grandes régions informes, sans âme, que nous avons créées dans cet hémicycle, pas moi évidemment, les pauvres Alsaciens par exemple disparaissant purement et simplement. Finalement, les Alsaciens, Bretons et autres ne sont-ils pas les Kanaks de la France métropolitaine ? Voilà une bonne question.

Il semblerait que ce qui est bon pour les collectivités d'outre-mer ne le soit pas pour la France métropolitaine et la Corse. Par exemple, en métropole, une expérimentation quelconque doit être généralisée au bout de cinq ans à tout le territoire, il s'agit d'une disposition constitutionnelle. Quand une région demande à lancer une expérimentation, sur la langue, par exemple, ou l'eau, on ne lui répond tout simplement pas.

Je suis donc vraiment très satisfait de voir une telle unanimité dans cet hémicycle ce soir. Je voterai évidemment ce texte, qui va vraiment dans le bon sens. Je conseille à certains de mes collègues de remplacer dans leurs discours « Nouvelle-Calédonie » par « Corse » ou « Bretagne ». Ils verront que ce qu'ils peuvent dire sur ces pauvres régions de France métropolitaine, destinées à être dirigées uniquement de Paris, est parfois incongru. C'est un exercice qui, je pense, leur ouvrirait l'esprit, mais ils feront comme ils veulent, bien sûr.

**M. Philippe Gosselin.** On s'éloigne !

**M. Paul Molac.** Oui et non. La Nouvelle-Calédonie, c'est loin, évidemment, mais je ne vois pas pourquoi le fédéralisme ne viendrait pas aussi en France métropolitaine. J'ai d'ailleurs un peu d'espoir. Le Royaume-Uni s'y est mis en 1999. Comme nous avons toujours un peu de retard – les femmes y ont voté pour la première fois en 1919, 1945 chez nous –, je pense que, d'ici à 2030 ou 2040, la France arrivera elle aussi à être un État fédéral. C'est en tout cas ce que je lui souhaite.

Vous comprendrez donc que nous sommes tout à fait favorables à ce projet de loi organique, que nous voterons avec entrain et enthousiasme.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Victorin Lurel.

**M. Victorin Lurel.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le projet de loi organique que nous examinons est le résultat d'un cheminement commencé lors du comité des signataires de l'accord de Nouméa du 3 octobre 2014.

Le chemin fut parfois hésitant, mais le résultat est, en définitive, à la hauteur des attentes des uns et des autres.

Il faut retenir, avant tout, le fait qu'un grand nombre de citoyens calédoniens se verront dispensés de toute formalité pour être inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation.

Ces formalités ne sont pas inhabituelles ailleurs, mais, en Nouvelle-Calédonie, elles trouvaient une résonance particulière chez les non-indépendantistes. Comment peut-on avoir consacré la citoyenneté calédonienne en 1998 et demander aux citoyens calédoniens, aujourd'hui, d'apporter encore la preuve de ce qu'ils sont ? Comment accepter que les personnes de statut civil coutumier puissent être inscrites d'office et pas les autres ?

Satisfaire cette demande légitime a imposé un travail subtil d'écriture et d'analyse juridique, et je salue le Gouvernement pour le résultat auquel il parvient.

Une autre demande émergeait, elle, des indépendantistes. Ils se plaignaient des conditions de fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées de réviser la liste électorale spéciale pour les élections provinciales, ce qui a donné lieu à un contentieux lourd, tendu, depuis deux ans.

Or ces mêmes commissions seront aussi chargées d'établir, puis de réviser la liste électorale spéciale pour la consultation, et l'on pouvait craindre, par contagion, une contestation de la régularité de la constitution des listes électorales spéciales.

Face à ces blocages, qui risquaient de menacer une paix civile toujours fragile, le Premier ministre a fort opportunément convoqué un comité des signataires extraordinaire. Il fallait, en effet, pour résoudre ces problèmes, que cette instance de régulation de l'accord de Nouméa tranche politiquement les difficultés ainsi posées. Ce comité, présidé par le Premier ministre Manuel Valls, s'est tenu le 5 juin dernier. Il

a dépassé, par la qualité de ses conclusions, toutes les attentes. Je vous félicite, madame la ministre. Je ne reviendrai pas sur le détail de ses conclusions, puisque vous venez de le faire.

Ce qui est important, c'est que le dialogue politique ait, comme à chaque fois en Nouvelle-Calédonie, permis de dépasser les clivages. Il a permis à chaque sensibilité d'exposer ses inquiétudes, mais surtout il a été l'occasion pour chaque sensibilité d'admettre que les inquiétudes de l'autre n'étaient pas illégitimes et qu'elles devaient être reconnues.

Le texte que nous examinons transcrit fidèlement cet accord politique, mais il reste encore beaucoup à faire. Je ne parle pas des mesures techniques d'application : le travail est en cours et je crois qu'il aboutira. Il faut préparer la sortie de l'Accord de Nouméa, qui passera nécessairement par la consultation qu'il prévoit. Il faut une sortie par le haut. Organiser cette consultation ne sera, finalement, pas la chose la plus difficile à faire. Dans les années qui nous séparent de cette échéance, les Calédoniens auront à faire un travail d'explication, en quelque sorte, quand d'autres pourraient dire de persuasion ou de conviction, dans chacun des camps.

D'ores et déjà, qu'on le veuille ou pas, comme l'a dit un collègue, la France ignore qu'elle est en train de devenir un État fédéral. Je l'ai d'ailleurs dit ici à plusieurs reprises. D'ici à quelques longues années, nous devons reconnaître ce fait-là, qui fortifiera, j'en suis convaincu, l'unité de la République. Le Gouvernement l'a bien compris et travaille pour faire avancer le sujet et pour rompre les habitudes et surmonter les préjugés. C'est en ce sens qu'une mission a été confiée à MM. Christnacht et Merle. Quelle Nouvelle-Calédonie veulent les Calédoniens ? C'est à eux de le dire, mais c'est aussi à l'État de leur dire clairement que, quoi qu'il advienne, il restera présent et les accompagnera. *(Applaudissements sur de nombreux bancs.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Daniel Gibbes.

**M. Daniel Gibbes.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, comme Victorin Lurel n'a pas employé ses quinze minutes et que je n'en ai que cinq, je vais peut-être déborder un petit peu... *(Sourires.)*

**M. Jean-Jacques Urvoas,** *président de la commission des lois.* C'est la mutualisation antillaise !

**M. Daniel Gibbes.** Plus sérieusement, le texte qui nous est soumis aujourd'hui est le fruit d'un consensus du comité des signataires de l'accord de Nouméa. Cette décision unanime autour du périmètre électoral et du fonctionnement de la consultation sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie est d'autant plus remarquable que le contexte politique calédonien est souvent tourmenté par de forts clivages.

La première version du texte, adoptée en conseil des ministres, a été l'objet de l'opposition d'une partie de la classe politique calédonienne – un trop grand nombre de citoyens étant écartés de l'inscription automatique sur les listes électorales pour la consultation. Je tiens à saluer, comme mes collègues, le travail du Gouvernement qui a su être à l'écoute des Calédoniens, ainsi que celui des signataires de l'accord de Nouméa qui, après de longues heures de discussion le mois dernier, ont su trouver un accord pour aborder au mieux la consultation qui se tiendra d'ici à 2018, en élargissant l'inscription automatique aux natifs.

Bien entendu, comme l'a dit Philippe Gosselin, notre groupe respectera cet esprit de consensus, en votant ce projet de loi organique. Madame la ministre, permettez-

moi, puisque l'occasion m'en est donnée, de vous faire part de quelques réflexions quant au choix crucial qui attend les Calédoniens et à la place de l'État dans ce processus. Bien sûr, je laisse mes compatriotes de Nouvelle-Calédonie acteurs de leur avenir, eux seuls pouvant se prononcer sur le devenir de leur archipel.

Toutefois, en tant que député des outre-mer, je connais bien cet attachement qu'ont les ultramarins à leur identité et la place cruciale de la question institutionnelle dans les débats politiques. La Nouvelle-Calédonie a toute sa place dans la République française. Nombreux sont ceux qui postulent que le résultat de la consultation se traduira par le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la France. Nombreux sont ceux qui prévoient que les conséquences de cette consultation seraient préoccupantes pour le climat politique et social calédonien, les aspirations indépendantistes se trouvant ainsi affaiblies.

Nombreux sont ceux qui savent que si l'accord de Nouméa se conclut sur la victoire des uns et la défaite des autres, en vérité, il n'y aura aucun vainqueur. Le résultat du scrutin d'autodétermination risque d'être vécu dans la douleur par tous les Calédoniens, qu'ils soient indépendantistes ou non. Une autre solution existe : celle d'un nouvel accord entre indépendantistes et non-indépendantistes ; une alternative partagée entre les forces politiques, qui assurerait à la Nouvelle-Calédonie la stabilité dont elle a tant besoin.

Je crois qu'il est de la responsabilité de l'État et du gouvernement auquel vous appartenez, madame la ministre, d'accompagner les forces politiques de Nouvelle-Calédonie dans la recherche d'une troisième voie, afin de garantir l'esprit de consensus qui anime les signataires de l'accord de Nouméa depuis 1998 et qui a permis à nos compatriotes de sortir de plusieurs années de chaos.

De Michel Rocard à Nicolas Sarkozy, en passant par Lionel Jospin, jamais l'État français n'a renoncé face à la question de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. En tant que députés, nous ne devons jamais renoncer non plus. Madame la ministre, soutenir les Calédoniens dans l'élaboration d'une troisième voie, d'une alternative à la simple question de l'indépendance, ce n'est pas renier l'accord de Nouméa. Bien au contraire, c'est conserver l'esprit de consensus de ce texte fondateur d'une société apaisée. *(Applaudissements sur de nombreux bancs.)*

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Sonia Lagarde.

**Mme Sonia Lagarde.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, les occasions sont rares dans cet hémicycle de pouvoir évoquer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, et ce projet de loi le permet. Le texte repose sur un sujet majeur, celui de la définition du corps électoral pour l'accession à la pleine souveraineté. Il a fait l'objet d'un véritable consensus, lors du comité des signataires exceptionnel qui s'est tenu à Matignon le 5 juin dernier.

Est-ce à dire pour autant que la question du corps électoral est réglée ? La réponse est non ; car il y a bien, sur notre territoire de la République, différents corps électoraux et leur lot de restrictions, ce qui en fait sans doute l'une de ses spécificités. Sur le sujet précis du corps électoral pour les élections provinciales, les discussions se poursuivent à Nouméa entre les acteurs politiques locaux et l'État pour trouver un accord avant le prochain comité des signataires, qui se tiendra à Matignon en octobre prochain.

Ce projet de loi marque une avancée, celle de la clarification concernant le corps électoral de sortie de l'accord de Nouméa, mais il revêt surtout une importance symbolique en ce qu'il s'inscrit vingt-sept ans après les accords de Matignon et dix-sept ans après l'accord de Nouméa. Chacun sait combien la paix est fragile dans le monde et là-bas sans doute plus qu'ailleurs. Je rappelle que deux hommes que tout opposait, Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, ont eu le courage de se tendre la main et, là même où le sang a coulé, nous avons su partager et avancer ensemble vers la construction d'une Nouvelle-Calédonie enfin réconciliée avec elle-même.

Si bien du chemin a été parcouru, celui de la formation des hommes, du rééquilibrage ou de l'apprentissage du vivre ensemble, il y a devant nous un autre chemin, plus escarpé, semé d'embûches et difficile à tout point de vue, qui concerne l'avenir. Mais quel avenir ? Là est tout l'enjeu pour la Nouvelle-Calédonie, et la responsabilité qui incombe aux uns comme aux autres est grande. Il s'agit de construire durablement un destin partagé qui repose sur des valeurs d'équité et de fraternité dans le respect de nos divergences.

La question de l'avenir est donc posée, sans qu'elle ait encore fait l'objet de véritables discussions. Elle est à juste titre dans toutes les têtes et le sujet de bien des inquiétudes. Sommes-nous prêts à accéder à la pleine souveraineté ? Sommes-nous prêts pour un référendum qui laisserait un vainqueur et un vaincu ? Sommes-nous prêts pour explorer ensemble des voies juridiques novatrices qui permettraient aux Calédoniens d'assumer leur autonomie, tout en restant dans la République ?

Aborder ces discussions pour bâtir la société calédonienne de demain implique avant tout de sortir d'une logique de revanche, de s'élever au-dessus des querelles partisans et de s'extraire des petits calculs politiques, pour mettre de côté ce qui divise, pour grandir, pour converger vers un même but, pour ne répondre qu'à une seule logique, celle de l'intérêt général, car il y va de l'avenir de nos enfants. Le temps joue la montre, et il est désormais compté, car 2018 c'est demain.

Si l'occasion m'a déjà été offerte de dire dans cet hémicycle que je souhaite de toutes mes forces pour la Nouvelle-Calédonie un destin partagé avec la France, j'ai aussi eu l'occasion de dire que si les outre-mer sont une richesse pour la France, la France est une vraie richesse pour nous. En effet, que ferions-nous sans elle ?

Mes chers collègues, vous l'avez compris, l'avenir de la Nouvelle-Calédonie est à un tournant décisif de son histoire. La responsabilité de la classe politique calédonienne, ainsi que celle de l'État, sont plus que jamais engagées. Je le dis, car l'État, qui souhaitait, il y a quelques temps, rester à équidistance, a un rôle majeur à jouer, comme vous l'avez rappelé, madame la ministre. Le groupe UDI votera ce texte, mais en conclusion, je forme le vœu que les valeurs d'humilité et de sagesse qui ont animé les hommes d'hier soient portées par les femmes et les hommes d'aujourd'hui, pour demain. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marion Maréchal-Le Pen.

**Mme Marion Maréchal-Le Pen.** Madame la présidente, madame la ministre, chers collègues, notre grande France ne date pas d'hier, elle est consubstantielle à notre identité ; elle a marqué du sceau de l'exception des épopées qui ont fait les grandes heures de notre histoire ; elle a façonné une civilisation dont les valeurs ont inondé le monde de son humanisme.

Depuis la construction européenne, la France ne cesse de se retirer du monde, abandonnant sa souveraineté et cherchant désormais à brader son territoire sous la pression d'une communauté internationale jalouse d'une terre si vaste, si riche, si belle. La Nouvelle-Calédonie, française avant Nice et la Savoie,...

**M. René Dosière, rapporteur.** C'était un baigneur !

**Mme Marion Maréchal-Le Pen.** ...devrait donc se détacher de notre nation : un « sens de l'histoire », diront les laudateurs de la contrition ; un terrible renoncement pour tout patriote attaché à la France des cinq continents. L'idée d'une Nouvelle-Calédonie indépendante a presque trente ans : trente ans d'un processus inique, inconstitutionnel et antirépublicain, vu sous l'œil bienveillant d'une ONU qui considère la Nouvelle-Calédonie comme un territoire à décoloniser.

Après les accords de Matignon de 1988, qui redécoupaient l'île en trois provinces pour octroyer un schéma territorial favorable aux indépendantistes, le gouvernement Jospin a conclu l'accord de Nouméa en 1998. Cet accord, organisant un référendum d'autodétermination d'ici à la fin 2018, était une préparation claire et nette à la séparation entre la France et son île du Pacifique. Le préambule de l'accord est explicite : « Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté ».

Nos dirigeants d'alors avaient certainement oublié de mettre à jour un logiciel de pensée resté ancré dans la fin des années 1950 : la Nouvelle-Calédonie n'était pas l'AOF, elle était – et demeure – la France. Mais pour effacer une histoire considérée comme sombre par l'esprit autoflagellationniste postcolonial, l'État français a écrasé des valeurs républicaines ; pour échapper au caractère inconstitutionnel, l'exécutif a dû réviser la Constitution. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie peut désormais édicter des « lois du pays », un statut civil coutumier a vu le jour, mais surtout une citoyenneté calédonienne fut consacrée par l'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999. La citoyenneté calédonienne, consubstantielle au corps électoral défini à l'article 218 de ladite loi, est clairement discriminante : le principe du suffrage universel s'en trouve violé, le principe d'égalité entre les citoyens bafoué. Comble : ce sont les mêmes qui défendent le droit de vote des étrangers en France et privent de droit de vote des Français en Nouvelle-Calédonie !

**M. René Dosière, rapporteur.** Vous racontez n'importe quoi !

**Mme Marion Maréchal-Le Pen.** Ainsi existe un territoire de la République où l'inégalité entre les citoyens est légale ! En effet, la citoyenneté calédonienne ôte des droits civiques à ses non-titulaires : ceux-ci ne peuvent pas participer au référendum sur l'autodétermination ni aux scrutins locaux pour les assemblées provinciales et le congrès ; ils sont des citoyens de seconde zone ne remplissant pas les critères requis basés sur l'ethnicité, sur la durée de résidence et sur l'inscription au scrutin de 1998. Par conséquent, des milliers de nouveaux résidents en Nouvelle-Calédonie, arrivés depuis 1998, se retrouvent dans l'impossibilité de s'exprimer lors d'élections périodiques conditionnant la vie quotidienne locale.

Ce gel du corps électoral, ayant remplacé le corps électoral glissant fondé sur une période de dix ans de résidence sans date butoir, est intervenu après une seconde révision de la Constitution en 2007 sous la pression des indépendantistes,

soutenus par la Cour européenne des droits de l'homme au prétexte que cette entrave à la libre expression s'inscrit dans un processus temporaire. On voit donc que la citoyenneté calédonienne a vocation à remplacer la citoyenneté française, cette dernière n'existant plus lors des élections provinciales.

Tout est bon depuis trente ans pour favoriser la victoire du camp indépendantiste. Pourtant, ce dernier n'est pas marginalisé dans la vie politique locale, bien au contraire. Il détient deux provinces sur trois, vingt-deux communes sur trente-trois, vingt-cinq sièges sur cinquante-quatre au congrès et cinq membres sur onze au gouvernement calédonien. Les indépendantistes, essentiellement kanaks, sont minoritaires au sein de la population néo-calédonienne et ne font même pas l'unanimité au sein des Kanaks eux-mêmes.

Votre projet de loi organique, madame la ministre, ne revient pas sur ces scandaleux privilèges octroyés à une certaine partie de la population. Au contraire, vous validez l'organisation absurde de trois référendums en cas de refus de l'indépendance lors du premier vote, vous entérinez l'automatisme de l'inscription sur les listes électorales des Calédoniens relevant du statut coutumier, et l'ajout à cette inscription automatique des électeurs dont un des parents était admis à participer à la consultation de 1998 et des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale s'avère un saupoudrage ne changeant rien au caractère discriminant du corps électoral.

Vous confirmez que la notion d'intérêts moraux et matériels repose sur l'inscription sur les listes spéciales, excluant *de facto* les électeurs simplement inscrits sur la liste électorale générale et non domiciliés avant 1998. La commission consultative d'experts que vous créez dans le but d'aider les commissions administratives spéciales dans l'élaboration des listes sera un organe fantoche, réduit à un simple rôle consultatif. Cette notion très vague et juridiquement inopérante d'« intérêts matériels et moraux », inscrite à l'article 218 de la loi organique de 1999, servira très certainement à écrémer des Caldoches nés sur l'île où ayant au moins un parent natif de Calédonie.

Votre référendum sur l'autodétermination est un signal lancé à tous les sécessionnistes de métropole et d'outre-mer. Mais je suis convaincue que, malgré tous les efforts déployés depuis tant d'années en faveur du « oui » à l'indépendance, nos compatriotes calédoniens fermeront cette boîte de Pandore en choisissant un destin commun dans la France.

**M. René Dosière, rapporteur.** Vous n'y connaissez rien !

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**Mme la présidente.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi organique.

#### Article 1<sup>er</sup>

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gomes, inscrit sur l'article.

**M. Philippe Gomes.** Madame la présidente, je souhaite insister sur une disposition qui prévoit l'adjonction, au sein des commissions électorales, d'un observateur en tant que personnalité qualifiée, qui n'aura donc pas voix délibérative.

Ce dispositif est directement issu des conclusions du dernier comité des signataires et je tiens à l'évoquer parce que ces commissions électorales sont fondamentales, non seulement bien sûr pour la tenue des listes du corps électoral des référendums de sortie de l'accord de Nouméa mais aussi parce qu'elles vont aussi fonctionner pour la liste qui a vocation à être corrigée en ce qui concerne les élections provinciales.

Il y a une divergence en Nouvelle-Calédonie, cela a été dit, concernant un certain nombre de personnes aujourd'hui inscrites sur la liste pour les élections provinciales mais dont le FLNKS demande systématiquement, depuis deux ou trois ans maintenant, la radiation. Il s'appuie, pour ce faire, sur la jurisprudence de la Cour de cassation – en l'espèce, ce que nous appelons l'« arrêt Jollivel » –, qui précise qu'on peut être légitimement inscrit sur la liste pour les élections provinciales dès lors qu'on l'était sur la liste générale avant novembre 1998, et qu'à défaut d'en apporter la preuve, une radiation est possible.

Or cette jurisprudence, quelle que puisse être par ailleurs sa légitimité, n'est pas conforme à l'esprit du législateur constitutionnel, lequel a décidé en 2007 de passer d'un corps électoral glissant à un corps électoral gelé – autrement dit, les Calédoniens arrivés après le 8 novembre 1998 ne peuvent plus être inscrits sur la liste électorale provinciale et, par là même, participer aux scrutins locaux. Pourtant, l'accord de Nouméa et la modification constitutionnelle de 2007 prévoient bien que le Calédonien doit être établi, installé sur place, mais pas nécessairement inscrit sur la liste électorale générale. L'interprétation de la Cour de cassation, faute de tableau annexe prévu par l'accord, lui a substitué l'inscription sur la liste électorale générale.

Je le rappelle parce que, à l'issue de la réunion du comité des signataires, un accord a été trouvé entre indépendantistes et non-indépendantistes qui pourrait aboutir à un compromis politique sur le point que j'ai soulevé. Ce serait vraiment pour nous une formidable avancée. Traîner un boulet électoral pareil n'est sûrement pas une bonne chose dans la perspective de la construction d'un destin commun.

Le comité a décidé d'identifier le champ du litige : la présence d'environ 5 000 personnes est contestée sur une liste électorale qui en compte 160 000. Même si, on le bien, ce chiffre est réduit, il faudrait savoir qui, parmi ces 5 000 personnes, était là avant le 8 novembre 1998. Ce travail va être mené de manière anonymisée par une commission d'experts et j'espère qu'à l'occasion de la tenue du prochain comité des signataires, une fois les termes du litige précisément identifiés et quantifiés, nous trouverons un point d'équilibre avec le FLNKS et avec l'État. Nous pourrions ainsi éviter, lors des prochaines réunions des commissions électorales, dans lesquelles siègera un observateur, de nous retrouver dans le psychodrame calédonien où les indépendantistes déposent des recours pour radier des citoyens, ceux-ci répliquant : « Mais on veut m'enlever mon droit de vote alors que je l'exerce depuis un certain temps. »

C'est un apport important pour la vie publique calédonienne qu'un compromis ait été trouvé sur le sujet et j'espère qu'il pourra se finaliser d'ici la fin de l'année, lors du prochain comité des signataires.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme George Pau-Langevin, ministre.** M. Gomes vient de rappeler le déroulement historique d'un litige assez ancien. Mais je crois que l'essentiel n'est pas de revenir sur les arguments des uns et des autres : il y a déjà des années que la question du corps électoral se pose en Nouvelle-Calédonie sans que personne ne soit parvenu à la résoudre, que ce soit d'un point de vue purement juridique ou en suivant les arguments de tel ou tel parti. Je suggère qu'on en reste à ce que le comité des signataires a très sagement décidé : identifier l'importance du problème. Selon que cela concerne 50 personnes ou 5 000, le résultat final sera peut-être différent.

Les parties sont convenues de se revoir ensuite pour arriver à dégager, en respectant la jurisprudence de la Cour de cassation, une solution juridiquement possible et politiquement efficace. C'est une décision raisonnable : pour le moment, nous pouvons commencer par nous mettre d'accord sur la nécessité d'identifier le problème. Des personnalités ont été désignées à cet effet, et elles me semblent en mesure d'accomplir ce travail de manière tout à fait impartiale. Les Calédoniens ont pris en compte la nécessité, si on veut avancer, d'être raisonnable et de respecter le point de vue de l'autre. Je suggère qu'on continue dans cette voie.

*(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)*

#### Articles 2 à 5

*(Les articles 2, 3, 4 et 5 sont successivement adoptés.)*

#### Après l'article 5

**Mme la présidente.** Je suis saisie d'un amendement, n° 1, portant article additionnel après l'article 5.

La parole est à M. Philippe Gomes, pour le soutenir.

**M. Philippe Gomes.** Cet amendement n'a rien à voir avec le sujet dont traite ce projet de loi organique, mais il me semble important d'appeler l'attention de la représentation nationale sur une question particulière.

La Nouvelle-Calédonie a été habilitée à créer des autorités administratives indépendantes. Cette habilitation faisait suite à une réunion du comité des signataires et à une loi du pays, votée par le congrès de Nouvelle-Calédonie, dite « loi antitrust », qui vise à éviter les concentrations excessives, bien sûr préjudiciables à la modération des prix dans une économie insulaire comme la nôtre et qui ne favorisent pas la lutte contre la vie chère. Dans le prolongement de ce texte, la loi organique du 15 novembre 2013 a été adoptée : la Nouvelle-Calédonie peut désormais créer des autorités administratives indépendantes, y compris dans le domaine de la concurrence. Lors de son examen au Sénat, plusieurs amendements, soutenus par Mme Catherine Tasca, ont à juste titre prévu des incompatibilités entre le fait d'être membre d'une autorité administrative indépendante et l'exercice de certains emplois privés ou publics. Mais lors de son examen par notre assemblée, un amendement a ajouté l'incompatibilité entre membre de la nouvelle autorité de la concurrence et occupation d'un emploi public.

Le problème est que, si cette incompatibilité ne soulève pas de difficultés s'agissant du président et du rapporteur de cette autorité administrative indépendante – car ils exercent ces fonctions à temps plein –, il n'en va pas de même pour les autres membres, qui ne peuvent pas vivre uniquement des

vacations qui leur sont allouées au titre des délibérations. Le présent amendement vise donc à limiter l'interdiction aux emplois publics exercés en Nouvelle-Calédonie, sous l'autorité des instances calédoniennes. Des fonctionnaires d'État – magistrats financiers ou professeurs d'économie, par exemple – pourraient ainsi venir utilement en Nouvelle-Calédonie pour y effectuer des vacations et permettre ainsi à cette autorité de s'installer.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. René Dosière, rapporteur.** Le problème que soulève Philippe Gomes est en effet important et ne manque d'ailleurs pas de troubler votre rapporteur, mes chers collègues.

Je ne reviens pas sur le rôle que pourrait jouer en Nouvelle-Calédonie une autorité de la concurrence. Tout le monde souligne le fait que, comme dans d'autres territoires d'outre-mer, la vie chère y est une véritable préoccupation et que les prix élevés sont notamment liés à l'absence de concurrence et à l'existence de monopoles. Il est donc utile qu'une telle autorité puisse intervenir. À cet égard, je salue l'appréciation que portent Philippe Gomes et ses amis politiques sur le rôle de cette autorité, rejoignant ainsi ce que m'a dit Philippe Germain, le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, avec lequel je me suis encore entretenu ce matin à ce sujet. Je note au passage que, même si toutes les forces politiques calédoniennes en avaient accepté le principe, il s'est trouvé quelqu'un pour saisir le Conseil constitutionnel après le vote de la loi du pays ayant créé cette autorité de la concurrence. On voit bien que celle-ci dérange ; c'est précisément la raison pour laquelle je la pense particulièrement utile.

Si je suis troublé par cet amendement, c'est pour une raison bien précise : quoique Philippe Gomes ne l'ait pas dit de manière explicite, il avait déjà déposé un amendement du même type lors de l'examen du projet de loi organique de 2013, amendement dont, en tant que rapporteur, j'avais demandé le rejet, au profit de l'adoption de la disposition actuellement en vigueur, qui prévoit l'interdiction de cumul avec tout emploi public. Or c'est cette disposition qui empêche aujourd'hui la mise en place de la Haute Autorité. Je me sens donc un peu coupable.

**M. Philippe Gosselin.** Tout au moins responsable !

**M. René Dosière, rapporteur.** J'ai bien essayé de faire en sorte que les choses soient modifiées par le Sénat, mais le Gouvernement s'y est opposé – et je suppose qu'il fera de même ce soir. Les sénateurs ont donc rejeté la modification.

Tout ce que je puis dire, c'est que, si cet amendement était rejeté, ce qui paraît vraisemblable, je déposerais une proposition de loi organique afin que la question puisse être réglée dans les meilleurs délais – proposition de loi à laquelle je serais prêt à associer Philippe Gomes, s'il en était d'accord. Dans cette hypothèse, je souhaiterais, madame la ministre, que vous confirmiez l'engagement que vous avez pris au Sénat de soutenir l'examen rapide d'un tel texte.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme George Pau-Langevin, ministre.** Le sujet n'est pas négligeable, et je comprends fort bien que M. Gomes souhaite, tout comme Mme Tasca au Sénat, faire en sorte que cette Haute Autorité, dont la nécessité est évidente, soit mise en place. Toutefois, je me permets de rappeler que le texte que nous examinons ce soir est très particulier, puisqu'il concerne la consultation relative à la sortie de l'accord de

Nouméa. À l'issue des deux comités des signataires, nous nous sommes accordés à dire que le projet de loi qui en découlerait n'aborderait pas la totalité des questions aujourd'hui importantes pour la Nouvelle-Calédonie, mais qu'il ne traiterait que de la consultation relative à la sortie de l'accord de Nouméa. Nous sommes arrivés à quelque chose qui, esthétiquement, est presque rond – bref : le texte est bien fait. Là, on risque d'y ajouter un élément qui, quoiqu'important, n'a pas grand-chose à voir.

Par conséquent, je vous ferai la même demande qu'à Mme Tasca : ne touchez pas au texte tel qu'il a été conçu à la suite des deux comités des signataires. Vous aurez toujours la possibilité, comme le propose René Dosière, de déposer sur cette question une proposition de loi organique, que nous soutiendrons. Mais, s'il vous plaît, ne nuisez pas à l'harmonie du texte, car c'est quelque chose qui nous est précieux !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sébastien Denaja.

**M. Sébastien Denaja.** Pour éviter que le trouble qui a semblé envahir – momentanément, à n'en pas douter – l'esprit du rapporteur ne gagne les députés du groupe socialiste, républicain et citoyen, je tiens à dire que nous sommes totalement sur la ligne que vient de définir le Gouvernement par la voix de Mme la ministre George Pau-Langevin : nous tenons à ce que ce texte reste dédié à la question qu'il entendait traiter. D'ailleurs, notre collègue M. Gomes a commencé son intervention en précisant que son amendement n'avait rien à voir avec le sujet, et il se peut même que le président de la commission des lois estime qu'il s'agit là d'un cavalier – si ce n'est juridique, du moins politique. Ce soir, il nous faut conserver l'esprit de concorde et, la ministre l'a souligné, cet esprit est rond ; n'introduisons pas d'angle dans le texte.

Les députés du groupe SRC voteront contre l'amendement, non parce qu'ils n'auraient pas été convaincus de la pertinence du sujet, mais parce qu'ils pensent qu'il est plus sage ce soir de rester dans le droit-fil de ce qui nous a été présenté.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** La question posée par notre collègue M. Gomes a effectivement son importance : chacun sait les difficultés liées à la vie chère en Nouvelle-Calédonie – comme ailleurs dans les outre-mer. Je salue le courage du rapporteur, qui a fait amende honorable ; ce n'est pas si courant, mais on reconnaît bien là l'honnêteté intellectuelle de René Dosière.

Cela étant, le problème reste pendant, et je veux assurer l'auteur de l'amendement du soutien du groupe Les Républicains en la matière – même s'il me paraîtrait sage de reporter le vote de cette disposition. Il serait toutefois bon qu'un engagement d'avancer sur le sujet soit pris par le Gouvernement – mais c'est ce qu'il a fait en partie –, ainsi que l'ensemble des groupes politiques ; en ce qui nous concerne, nous sommes prêts à déposer une proposition de loi en ce sens. Si chacun y met de la bonne volonté, le problème devrait être résolu rapidement.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Philippe Gomes.

**M. Philippe Gomes.** Me voilà victime de l'esthétique juridique ! *(Rires.)*

Certes, je le regrette, mais je remercie René Dosière pour son honnêteté et Philippe Gosselin pour le soutien qu'il a apporté à ma démarche. Je suis certain que les députés socialistes auraient voté sans hésitation une disposition, dont beaucoup, dans les outre-mer, aimeraient pouvoir bénéficier. Mais les choses étant ce qu'elles sont, et ayant pris bonne note des engagements des uns et des autres, je retire l'amendement.

*(L'amendement n° 1 est retiré.)*

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

*(Le projet de loi organique est adopté.)*

#### Suspension et reprise de la séance

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt-trois heures trente-cinq, est reprise à vingt-trois heures quarante-cinq.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

2

#### ACTUALISATION DU DROIT DES OUTRE-MER

##### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi adopté par le Sénat*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi adopté par le Sénat relatif à l'actualisation du droit des outre-mer (n°s 2910, 2949).

#### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre des outre-mer.

**Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer.** Madame la présidente, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la délégation aux outre-mer, madame la rapporteure de la commission des lois, monsieur le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, mesdames et messieurs les députés, ce projet de loi répond à de multiples préoccupations des territoires ultramarins.

Il permet d'accompagner les mutations opérées ces dernières années, d'une part, en complétant le droit pour étendre des dispositions jusqu'alors inopérantes ou absentes et, d'autre part, en mettant en œuvre des outils d'action publique nouveaux et efficaces.

Ce texte constitue une réponse, en de nombreux points, aux besoins d'évolution de certains instruments d'intervention de l'État pour améliorer la qualité du service rendu ou l'efficacité de son action.

Ainsi, sans revenir sur l'ensemble des mesures qu'il contient, permettez-moi de mettre en avant quatre éléments principaux.

En premier lieu, le texte qui est aujourd'hui soumis à votre approbation poursuit l'action résolue du ministère des outre-mer et du Gouvernement pour une meilleure gestion foncière et pour soutenir la construction de logements, notamment à Mayotte et en Guyane.

Face aux défis considérables à relever dans ces deux départements et compte tenu de la situation extrêmement tendue en matière de gestion foncière et en matière d'aménagement, l'État a souhaité disposer d'un outil fort pour agir au quotidien.

C'est une réponse très concrète aux demandes exprimées localement, qui complétera les efforts budgétaires faits par mon ministère pour assurer la construction de logements sociaux.

Si la traduction d'une politique se perçoit avant tout dans les mesures budgétaires mises en œuvre – dans ce domaine, il convient de noter l'effort soutenu déployé depuis 2012 malgré le contexte budgétaire tendu que nous connaissons –, elle se perçoit également par les outils d'action publique que l'on met en œuvre.

Ainsi, en permettant à ces deux établissements publics le cumul de la compétence foncière et celle en matière d'aménagement, j'entends répondre efficacement et rapidement aux réalités locales – même si j'ai bien entendu les quelques réserves qui se sont exprimées, notamment en ce qui concerne la Guyane.

Ces deux établissements s'inscrivent dans la continuité du plan en faveur du logement que j'ai défendu et qui est soutenu par le ministère du logement ainsi que par la politique de la ville mais aussi par treize partenaires – financeurs, établissements publics de l'État, bailleurs sociaux, professionnels et associations – intervenant dans le champ de la construction de logements. Cette mobilisation sans précédent fixe l'objectif ambitieux de produire 10 000 logements sociaux par an, neufs ou réhabilités, dans ces territoires.

Comme je l'ai demandé aux préfets, ce plan en faveur du logement est en cours de déclinaison dans chacune des géographies, dans la concertation avec les acteurs locaux afin de coller au plus près aux besoins qui se font jour sur place s'agissant par exemple du vieillissement de la population aux Antilles, de la dynamique démographique à Mayotte et en Guyane, ou encore de la réhabilitation du parc social à La Réunion.

Sur ce point, il faut rappeler les mesures budgétaires grâce auxquelles plus de 10 % des crédits déployés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, et par l'Agence nationale pour l'habitat, l'ANAH, seront consacrés aux outre-mer.

De plus, ce projet de loi permet de compléter très utilement les dispositions de la loi relative à la lutte contre l'habitat indigne grâce à l'adoption de nombreux amendements au cours de l'examen du texte en commission.

Ce texte apporte également des réponses concrètes à des problématiques qui datent de plus de trois ans. Depuis 1996, bien du chemin a été fait pour résoudre la question des zones des cinquante pas géométriques. Je ne pouvais pas me satisfaire d'assurer une prolongation sèche de la durée de vie de

ces agences. J'ai souhaité trouver, en concertation avec les collectivités territoriales concernées, un scénario de sortie, une stratégie pérenne pour le règlement de cette situation.

Loin de la simple actualisation du droit, nous avons su régler une difficulté épineuse qui concerne au quotidien nombre de nos concitoyens.

En deuxième lieu, ce projet de loi agit dans le domaine économique et social.

En matière de lutte contre la vie chère, j'ai souhaité que Saint-Martin et Saint-Barthélemy puissent disposer d'un observatoire des prix, des marges et des revenus et que le bouclier qualité-prix soit étendu à Saint-Martin pour tenir compte des spécificités de ce territoire. Les OPMR et le BPQ, prévus par la loi de régulation économique, sont deux dispositifs essentiels de la lutte contre la vie chère qui entrent dans leur troisième année d'existence et qui continuent à affirmer leur rôle essentiel dans la maîtrise des prix des produits de consommation courante.

Le bouclier qualité-prix est désormais installé dans les habitudes de consommation des territoires où il est déployé. La négociation rigoureuse conduite par les préfets a permis d'aboutir, en concertation avec l'ensemble des acteurs, à des listes de produits adaptées aux réalités de chaque territoire et à des progrès dans plusieurs domaines, telle la baisse moyenne des prix des produits du BQP de 12,61 %, ou encore le renforcement de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires et de la part de la production locale dans la composition des BQP.

Le projet de loi propose également d'engager l'évolution du statut de l'Agence des outre-mer pour la mobilité, dite LADOM. D'entreprise publique, LADOM sera transformée en établissement public administratif, ce qui aura pour effet de la soumettre à des règles de comptabilité publique et des modalités de gestion plus strictes.

C'est une avancée notable car cette transformation sécurisera la structure et lui donnera un cadre juridique plus adapté à ses missions essentielles de service public en faveur de la jeunesse et des personnes en formation.

Ce changement de statut répond favorablement aux préconisations formulées dans de nombreux rapports, notamment celui de la Cour des comptes en juillet 2011, pour rendre la dépense publique plus efficiente.

J'entends les inquiétudes que peuvent avoir les personnels de cette agence, que je souhaite rassurer. Les conditions de leur basculement vers ce nouvel établissement public sont prises en compte dans ce projet de loi. Chacun disposera d'un droit d'option. Ils pourront soit changer de statut soit conserver leur contrat actuel.

Les représentants des personnels ont été associés aux travaux préalables à ce changement de statut : les échanges et informations se poursuivront bien sûr dans les prochaines semaines pour que cette évolution, bénéfique pour l'Agence, se fasse dans la plus grande sérénité.

Nombre d'amendements ayant été présentés à propos de LADOM – ce qui constitue une forme de reconnaissance du travail de l'Agence que j'apprécie particulièrement –, je précise que le changement de statut ne vise pas à transformer sa fonction et sa mission.

Nous devons par conséquent regarder cela d'une façon assez attentive : il ne faut pas que la bonne opinion de LADOM partagée par nombre de parlementaires conduise à charger la barque au point de nous détourner des missions essentielles de cet établissement.

En troisième lieu, ce texte comporte des avancées notables dans le domaine de la fonction publique et en matière de droit du travail applicable à Mayotte.

En effet, dans certains territoires, notamment à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française, le Gouvernement se devait d'adapter la législation en vigueur pour, soit permettre la mobilité au sein de la fonction publique communale – ce sera désormais possible pour les fonctionnaires territoriaux de la Polynésie française –, soit répondre favorablement aux situations locales des agents en leur permettant d'intégrer la fonction publique par l'intermédiaire du dispositif Sauvadet ou les concours internes.

Ces mesures s'inscrivent dans le droit-fil des engagements que le Gouvernement a pris il y a près d'un an. Elles sont donc très attendues par les agents des services publics de Wallis-et-Futuna – vous vous souvenez à ce propos du conflit assez important qui a eu lieu là-bas l'an dernier.

J'ai souhaité que la situation des agents contractuels des communes et des groupements de communes de Polynésie française puisse aussi être abordée dans ce texte.

Dans un délai de trois ans, ces agents pourront, soit intégrer la fonction publique de droit commun, soit, s'ils choisissent de rester dans le cadre contractuel actuel, voir leurs conditions de rémunérations progresser à l'expiration de ce délai.

De manière plus spécifique et compte tenu des besoins d'actualisation et des attentes locales, j'ai souhaité que certaines mesures relatives au code du travail puissent être rendues applicables immédiatement à Mayotte.

Ce sera notamment le cas pour ce qui concerne la législation relative aux titres restaurant ou, encore, pour ce qui est de l'encadrement des services à la personne dont ce territoire a tant besoin.

Je tiens à rappeler que, lorsque cela est juridiquement possible et économiquement soutenable pour les entreprises, conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le document stratégique « Mayotte 2025 » dont le Premier ministre a signé le protocole d'accord lors de son déplacement du mois de juin dernier, je suis plus que favorable à l'entrée en vigueur pleine et entière du code du travail à Mayotte.

Toutefois, bien souvent, le chantier de l'alignement des dispositions du code du travail à Mayotte nécessite une refonte en profondeur de nombreux textes. C'est pourquoi le Gouvernement sollicite le traitement de cette problématique par la voie des ordonnances.

J'entends les critiques qui me sont parfois adressées quant au recours élevé à ces dernières s'agissant de Mayotte mais, dans certains cas, compte tenu de la nécessité de mener un travail approfondi d'adaptation, cela me semble tout à fait indispensable.

Je tiens à souligner que le rattrapage est en cours et que le Gouvernement respecte pleinement les engagements qu'il a pris et le cap qu'il s'est fixé.

Enfin, quatrième point traité par ce projet de loi : la sécurisation des conditions de création des deux collectivités uniques de Guyane et de la Martinique.

En effet, certains points et certaines demandes ne se sont fait jour qu'après le texte de 2011. Ces questions demeuraient donc en suspens, à quelques encablures de la fusion de

la région et du département. Nous devons donc lever les zones d'ombre qui subsistent, ce qui constitue une excellente chose pour sécuriser la situation actuelle.

J'ai donc souhaité que toutes les clarifications nécessaires puissent être apportées afin que ce basculement historique s'opère dans des conditions juridiques, financières et humaines optimales.

Les échanges constructifs que nous avons eus avec les collectivités concernées nous ont permis de combler les vides juridiques. Grâce à ces dispositions, l'État apporte donc toutes les garanties nécessaires pour que ce changement s'opère dans les meilleures conditions.

Mesdames et messieurs les députés, certains ont pu qualifier ce projet de loi de « fourre-tout ». Cependant, nous devons constater que, d'une part, il présente des mesures indispensables d'actualisation ou de modernisation du droit pour les outre-mer et qu'il améliorera donc le quotidien de nos concitoyens et que, d'autre part, il a permis une large expression de la parole parlementaire. À travers les nombreux amendements déposés, les parlementaires ont eu ainsi l'occasion de modifier ou de compléter le texte initial et de régler beaucoup de sujets en suspens. Je pense que ce sera encore le cas ce soir et lors des travaux à venir.

Je me félicite donc de la qualité de ce travail que nous effectuons ensemble, dans l'intérêt des populations d'outre-mer, et j'espère que, à cet égard, nous parviendrons à rédiger un texte encore plus remarquable. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Paola Zanetti, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Paola Zanetti, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la délégation aux outre-mer, monsieur le rapporteur pour avis, mes chers collègues, depuis le début de la législature, le Gouvernement a soumis au Parlement pas moins de six projets de loi concernant, à titre principal, l'une ou l'autre des douze collectivités d'outre-mer, et a inscrit à l'ordre du jour quatre propositions de loi d'initiative sénatoriale qui ont été discutées dans les deux chambres.

Qualifié par certains d'inventaire à la Prévert, le présent projet de loi s'inscrit avant tout dans une dynamique d'actualisation du droit des outre-mer et se veut pragmatique pour accompagner les mutations importantes qui ont affecté les collectivités ultramarines depuis la dernière décennie.

Ces mutations ont abouti à un éventail de statuts élaborés avec des degrés d'autonomie divers et un partage hétérogène des compétences entre les collectivités et l'État selon les territoires.

Pourtant, tous ont en commun d'avoir besoin que le législateur national assume ses propres compétences afin de pouvoir exercer les leurs, ce que votre rapporteure considère en dernière analyse comme le seul véritable fil directeur de ce projet de loi.

Ce texte, qui comprenait initialement 27 articles, puis 49 après son examen au Sénat, en compte désormais 76 dans le projet adopté par la commission des lois, et s'inscrit dans cette démarche.

Le législateur est aujourd'hui conduit à réguler l'activité des opérateurs de l'État présents et indispensables dans les territoires d'outre-mer, comme le proposent les articles 1<sup>er</sup> à 4

quater du présent projet de loi ; à affiner ou amender les partages de compétences en matière foncière ou les répartitions domaniales, comme le proposent par exemple les articles 5 à 8, ou encore en poursuivant l'adaptation du droit national dans certains territoires ; à exercer également sa compétence propre dans les domaines qui lui ont été réservés par les statuts ou par la Constitution afin de faire évoluer certaines situations matérielles et juridiques, par exemple en ce qui concerne la fonction publique, avec les articles 9 à 12 *bis*, le droit électoral ou institutionnel, avec les articles 13 à 15, la sécurité intérieure ou encore le droit pénal, avec les articles 16 à 24 ; à permettre les ajustements institutionnels autorisés par la Constitution, par exemple en accompagnant la naissance des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, avec les articles 15 *bis* et 15 *ter* ; enfin, la Constitution commande aussi au législateur d'intervenir dans les exercices partagés de compétence prévus par les articles 73 et 74 afin de valider ou d'homologuer les initiatives des assemblées délibérantes ultramarines.

Votre rapporteure estime, avec plusieurs de ses collègues de la commission des lois, que le caractère incontournable de ce type de projet de loi pourrait amener le Gouvernement à envisager une forme de rendez-vous législatif annuel clairement identifié pour les outre-mer et le Parlement national.

Sur le fond, je souhaiterais concentrer mon propos sur les principaux apports introduits en commission des lois par rapport au texte adopté en première lecture par le Sénat, en procédure accélérée.

Dans le domaine économique et social, d'abord, la commission a adopté plusieurs amendements, visant notamment à renforcer les pouvoirs des présidents des observatoires des prix, des marges et des revenus créés à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, à rétablir la composition initiale du conseil d'administration de LADOM proposée par le projet de loi, à étendre dans le code du travail applicable à Mayotte les règles régissant les services à la personne, et à favoriser l'intervention de l'agence Business France dans les Caraïbes.

Dans le domaine de l'aménagement et des réserves foncières, ensuite, la commission a clarifié les conditions de fonctionnement des deux établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte. Elle a également modifié l'approche du projet initial concernant les agences des cinquante pas géométriques pour proposer un projet d'ensemble qui aboutira, dans un délai de cinq ans, au transfert, à la région de Guadeloupe et à la collectivité unique de Martinique, des parcelles de la zone des cinquante pas géométriques et des compétences des agences en matière de régularisation des occupations et d'aménagement de la zone.

Sur proposition de M. Serge Letchimy, la commission a introduit deux nouveaux articles additionnels, tendant à compléter la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Ces amendements, qui résultent du bilan des trois premières années d'application de la loi, visent, d'une part à clarifier les responsabilités respectives des élus locaux et de l'État en matière de démolition de l'habitat insalubre et, d'autre part, à renforcer l'information des occupants de quartiers d'habitat indigne sur les procédures de consultation auxquelles ils peuvent prendre part.

Enfin, la commission a supprimé l'article 5 *bis*, introduit par le Sénat, qui prévoyait d'exonérer les forêts communales de Guyane placées sous le régime forestier des frais de gardiennage dus à l'Office national des forêts. En effet,

sans méconnaître les enjeux qui s'attachent au développement des forêts communales en Guyane, la commission a considéré qu'il n'était pas souhaitable d'organiser des prestations à la charge d'opérateurs publics, tout en supprimant le financement.

Dans le domaine institutionnel, la commission a aligné sur le droit commun les conditions de durée d'exercice de fonctions municipales pour prétendre, en Nouvelle-Calédonie, à l'honorariat des maires et des adjoints. Elle s'en est également remise aux conclusions attendues d'un groupe de travail local sur les modalités d'élection des maires délégués en Polynésie française. Elle a par ailleurs inséré quatre articles additionnels relatifs aux nouvelles collectivités uniques de Guyane et de Martinique et précisé, notamment, la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française, s'agissant de l'application du régime de la prescription quadriennale dans les relations avec les citoyens.

S'agissant des relations entre les usagers et l'administration, la commission a étendu aux usagers polynésiens la possibilité d'effectuer leurs démarches administratives par voie électronique auprès des autorités administratives indépendantes de cette collectivité. Enfin, suivant la proposition de votre rapporteure, elle a précisé que les langues kanakes font partie du patrimoine linguistique de la nation.

Dans le domaine de la sécurité publique et de la sûreté intérieure, la commission a notamment renforcé l'extension dans le Pacifique du dispositif de gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. S'agissant de la détention d'armes en Nouvelle-Calédonie, la commission est revenue sur le renforcement des sanctions pénales votées au Sénat. Elle a par ailleurs introduit une dérogation à l'obligation de recourir à un transporteur de fonds pour les bijoux montés sur perles en Polynésie française, compte tenu des spécificités géographiques de ce territoire.

Sur l'initiative du Gouvernement, la commission a adopté deux nouveaux articles relatifs, respectivement, à l'exploitation des bases d'informations et au contrôle des personnels navigants.

Sur l'initiative de Mme Sage, de M. Gomes et de M. Tuaiva, elle a renforcé le pouvoir des agents chargés de la santé publique et de la santé vétérinaire en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, pour les aligner sur les pouvoirs des agents compétents en métropole.

La commission a également complété le nombre des homologations de sanctions pénales instaurées par les lois du pays en Polynésie française. Concernant, enfin, les ordonnances en matière de droit des outre-mer, la commission a considéré que, dans le cas d'habilitations consenties au Gouvernement, pour la deuxième fois et sur un même sujet, et alors qu'un délai initial supérieur à un an avait été prévu, il n'y avait pas lieu de fixer à nouveau un tel délai.

Afin de répondre aux préoccupations exprimées par M. Aboubacar, la commission a toutefois adopté un amendement du Gouvernement insérant un nouvel article habilitant celui-ci à étendre le code de la voirie routière à Mayotte.

Compte tenu, mes chers collègues, de l'ensemble de ces éléments, et considérant que ce texte, largement enrichi par les débats parlementaires, vient conforter un certain nombre d'avancées pour nos concitoyens des outre-mer, je vous invite à l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.*)

**Mme Marie-Anne Chapdelaine.** Bravo ! Excellent !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Yves Blein, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. Yves Blein, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la délégation aux outre-mer, madame la rapporteure, chers collègues, depuis 2012, le Gouvernement s'est emparé des enjeux auxquels sont confrontées les collectivités ultramarines et a fait des outre-mer l'une de ses priorités. Cela s'est d'abord traduit par la nomination d'un – puis d'une – ministre des outre-mer de plein exercice, puis par l'adoption de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer, dite loi Lurel, qui a été l'une des premières lois promulguées sous la présente législature.

Aujourd'hui, ce projet de loi, qui comporte des dispositions de nature très variée, vise à réformer le cadre législatif applicable aux outre-mer, afin de le rendre plus efficace et de l'adapter aux spécificités des collectivités ultramarines. De nombreuses voix ont regretté, à raison, le fait que ce texte ne rénove pas véritablement le droit des outre-mer. À cet égard, la commission des lois a eu tout à fait raison de modifier, sur l'initiative de Mme la rapporteure, l'intitulé de ce projet de loi, afin de coller à son objet, lequel relève davantage de l'actualisation de nombreuses dispositions du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer que de sa modernisation.

Toutefois, ce texte, largement enrichi par nos collègues sénateurs et par la commission des lois, comprend de nombreuses mesures importantes et utiles. En outre, il a le mérite de prendre en compte la singularité de chacune des collectivités ultramarines. Ici encore, la modification de l'intitulé du projet de loi, qui consiste à substituer à la référence au « droit de l'outre-mer » celle au « droit des outre-mer » est donc tout à fait opportune.

La commission des affaires économiques a tenu, sur l'initiative de son président, François Brottes, à se saisir de ce texte pour avis. Elle manifeste ainsi, une fois encore, son intérêt pour les questions liées aux outre-mer, et sa volonté de jouer un rôle actif dans les évolutions et les adaptations législatives nécessaires aux collectivités d'outre-mer. C'est d'ailleurs notre commission qui avait été saisie du projet de loi Lurel de 2012, qu'Erica Bareigts, rapporteure, avait contribué à enrichir. Par la suite, la commission des affaires économiques a également été saisie en 2013 du projet de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, dont notre collègue Serge Letchimy était rapporteur.

La commission s'est saisie de dix articles, qui comprennent principalement des dispositions de nature économique, d'une part, et d'autres relatives à la maîtrise foncière et à l'aménagement dans les outre-mer, d'autre part. S'agissant des dispositions de nature économique, la commission s'est principalement félicitée de la création, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, d'un observatoire des prix, des marges et des revenus, et de l'extension à Saint-Martin du dispositif des accords annuels de modération des prix, dit bouclier qualité-prix. L'extension à ces collectivités de ces deux dispositifs créés par la loi Lurel leur sera assurément bénéfique.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la maîtrise foncière et à l'aménagement, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 5 du texte, qui vise à consacrer dans la loi la création d'un établissement public disposant d'un cumul

de compétences de portage foncier et d'aménagement en Guyane et à Mayotte. Elle a considéré que les contraintes locales justifiaient ce statut dérogoire.

En outre, notre commission s'est attardée sur la question des agences de la zone des cinquante pas géométriques de Martinique et de Guadeloupe. Elle a estimé que les dispositions du projet de loi, qui prévoient simplement une prolongation de la durée de vie des agences de trois ans, manquaient d'ambition. Dans cette optique, suivant l'avis de son rapporteur et de notre collègue Serge Letchimy, elle a adopté plusieurs amendements. Ces derniers s'inscrivent dans une démarche globale qui consiste à prolonger la durée de vie des agences jusqu'à cinq ans au maximum, dans le but essentiel de préparer un transfert effectif des compétences et des terrains des agences vers la région de Guadeloupe et la collectivité unique de Martinique, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Il s'agit ainsi de trouver une solution pérenne à cette question. Je me félicite donc, au nom de la commission des affaires économiques, que le Gouvernement ait finalement souscrit à cette démarche en présentant devant la commission des lois un amendement en rédaction globale de l'article 8, qui a été adopté. En outre, la commission des lois a suivi l'avis de la commission des affaires économiques en adoptant un amendement qui vise à interdire, au sein de la zone des cinquante pas, la cession de terrains à des personnes privées lorsque la construction est située dans une zone potentiellement dangereuse.

Pour conclure, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions dont elle s'est saisie, qu'elle estime utiles. Toutefois, ces dispositions méritaient d'être clarifiées et complétées. C'est ce qu'a su faire efficacement la commission des lois. Je ne doute pas que nous allons faire de même en séance publique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, républicain et citoyen et du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste.*)

**Mme Marie-Anne Chapdelaine.** Bravo !

**Mme la présidente.** La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la délégation aux outre-mer, madame la rapporteure, monsieur le rapporteur pour avis, la commission des lois s'est réunie trois fois pour examiner ce projet de loi. Nous avons eu trois réunions minutieuses, constructives et précises. Je veux remercier les parlementaires qui ont participé à nos travaux : ils ont su être utiles, comme à chaque fois qu'ils veulent obtenir une évolution du droit.

Je veux aussi souligner le travail important accompli par notre rapporteure, Paola Zanetti, qui a su s'imprégner rapidement de ces matières, dont l'accessibilité n'est pas nécessairement la première qualité. En effet, entre la France et ses outre-mer, nous avons à la fois un même droit et un droit différent, tant identité et spécificité définissent toutes deux, mais à des degrés différents, les aspects juridiques de l'ensemble ultramarin.

Au rang des signes de cette place originale dans la République, je veux évoquer ici, en quelques mots, l'usage intensif des ordonnances. Il est de tradition que le Parlement ne prise guère ce que l'on appelait le « mal » de la III<sup>e</sup> République, que la Constitution de 1946 avait cru pouvoir éradiquer et qui, pourtant, ne cesse de se développer, spécialement depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

**M. Philippe Gosselin.** J'aurais dit depuis 2012!

**M. Jean-Jacques Urvoas,** *président de la commission des lois.* Mais il existe un domaine où l'appel à la législation déléguée s'entend aisément. C'est justement celui qui nous rassemble : l'actualisation du droit applicable aux outre-mer. En effet, ce droit se caractérise par de nombreuses et originales dérogations au droit commun. Dans ces territoires de la République, les lois et règlements, le droit communautaire et les conventions internationales ne sont pas toujours applicables de plein droit, au point que l'une des principales difficultés rencontrées par les citoyens, les opérateurs économiques, les administrateurs et les juges réside d'abord dans la connaissance de la norme applicable localement.

Pour recourir à ces ordonnances, le Gouvernement peut se référer à deux articles de la Constitution : l'article 38 et, depuis une révision constitutionnelle de 2003, l'article 74-1, pour lequel, contrairement à l'article 38, le Gouvernement n'a pas besoin de demander une habilitation spécifique. L'article peut être appliqué sans réserve, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

La seule véritable contrainte est l'obligation de les ratifier dans un délai de 18 mois suivant leur publication, sous peine de caducité. Et c'est justement sur ce point de la ratification que le bât blesse. Ainsi que plusieurs parlementaires l'ont souligné lors des débats en commission, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est nettement moins prompt dans cette seconde phase de la procédure que dans la première.

Il est évidemment difficile de disposer de statistiques, car les habilitations à prendre des ordonnances figurent dans des textes très épars. Mais, pour ne prendre que les lois votées lors de la session ordinaire de 2014 et 2015, votre gouvernement a déposé plus de 60 demandes d'habilitation, qui se démultiplient parfois, puisqu'à chaque occurrence le Gouvernement est habilité à prendre trois, quatre, voire cinq ordonnances. Sur l'ensemble de ces habilitations, 17 ont été prises sur le fondement de l'article 38 et portaient sur des adaptations concernant les outre-mer. Si je considère l'ensemble de la législation, ce sont plus de 110 ordonnances qui ont été prises sur la base de l'article 38 de la Constitution, et 4 sur celle de l'article 74-1.

Près de 45 projets de loi de ratification ont été déposés à la seule Assemblée nationale, et seuls quatre d'entre eux ont été adoptés définitivement. Et il faudrait sans doute y ajouter d'autres textes impliquant de telles ratifications, mais portant sur d'autres dispositions.

J'en conclus que cette situation est, pour tout dire, un peu confuse et qu'elle altère la lisibilité de notre droit dans les outre-mer. On finit par se perdre entre les ordonnances de l'article 38 ratifiées, les ordonnances prises en application du même article de la Constitution qui ne sont pas ratifiées, les ordonnances ratifiées dans des textes consacrés à cet objet au détour d'un autre texte et les ordonnances de l'article 74-1. J'y ajoute la procédure d'homologation des dispositions pénales privatives de liberté que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie peuvent édicter pour sanctionner le non-respect de leur propre législation.

Dans ce cas, le législateur doit homologuer ces dispositions pénales pour qu'elles puissent entrer en vigueur. Or il faut souvent attendre plusieurs années pour que ce soit le cas. Heureusement, grâce à la vigilance de ces deux territoires – je rends ici hommage à leurs parlementaires –, les dispositions sont prises. C'est notamment le cas dans l'actuel projet de loi,

grâce aux amendements de Maina Sage, députée de Polynésie, et de Philippe Gomes, député de Nouvelle-Calédonie.

On peut sans doute se féliciter de leur démarche proactive, et je ne doute pas que leurs électeurs sauront leur rendre aussi hommage mais, à mes yeux, cela souligne surtout un défaut auquel nous devrions apporter une réponse plus systématique. Il n'y a aucune raison pour que nos concitoyens des outre-mer ne puissent pas bénéficier des principes de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité du droit.

Cela implique donc des efforts de rationalisation des procédures interministérielles et parlementaires auxquels je nous invite à réfléchir. Sans doute aurai-je l'occasion de prendre des initiatives, en lien avec votre administration, madame la ministre, mais aussi avec le secrétariat général du Gouvernement et avec la délégation aux outre-mer, si elle accepte que nous menions ce travail de concert. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

**M. Philippe Gosselin.** C'était un quasi-réquisitoire!

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Claude Fruteau, président de la délégation aux outre-mer.

**M. Jean-Claude Fruteau,** *président de la délégation aux outre-mer.* Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le président de la commission des lois, madame la rapporteure, monsieur le rapporteur pour avis, chers collègues, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la continuité de la politique gouvernementale dans les outre-mer : volontariste, en cohérence avec les engagements du Président de la République et au service de l'efficacité.

Construit de manière pragmatique, ce projet de loi vise à régler diverses problématiques, dont certaines sont en souffrance depuis longtemps. Si de nombreuses dispositions concernent les territoires du Pacifique, personne n'est oublié puisque ce projet de loi, dans son ensemble, propose des dispositions qui concernent à peu près tous les territoires des outre-mer. Lutter contre la vie chère, moderniser le droit de la fonction publique, renforcer les règles du transport aérien, développer des mesures destinées à la sécurité publique et à la sûreté, améliorer nos outils au service de la continuité territoriale : tous ces thèmes sont essentiels pour les outre-mer.

C'est pourquoi je tiens à saluer le travail accompli pour présenter un texte qui répond à une grande diversité de difficultés concrètes, pour lesquelles nos outre-mer avaient besoin de solutions.

Je note ainsi avec satisfaction, en premier lieu, le changement de statut de LADOM, que vous avez évoqué, madame la ministre. En effet, pour tous les acteurs locaux et nationaux, et ainsi que la Cour des comptes l'a identifié dans son rapport de juillet 2011, la situation juridique de LADOM n'offrait ni de bonnes conditions d'exercice ni un bon pilotage des activités. Avec ce projet de loi, nous allons donc pouvoir améliorer la situation sur trois plans : une meilleure gouvernance, une meilleure gestion budgétaire et une plus grande efficacité – tout cela au service de la continuité territoriale.

L'aménagement du territoire et le foncier sont également abordés dans ce projet de loi. La création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte ainsi que les dispositions relatives à l'établissement public d'aménagement de Guyane sont des avancées qui permettront à ces départements de mieux faire face aux nombreux défis qu'ils doivent

relever, même si beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine pour que les outils et les financements soient en adéquation avec les besoins.

Je note également avec satisfaction les dispositions sur la lutte contre l'habitat indigne, qui fait partie intégrante du plan logement outre-mer signé le 26 mars par trois ministres, dont naturellement vous-même, madame la ministre des outre-mer. Comme vous le rappeliez d'ailleurs, ce sont près de 10 % des crédits de l'ANRU et de l'ANAH qui sont consacrés au logement outre-mer. Ce sont des thématiques prioritaires pour nos territoires, sur lesquelles le Président de la République s'était engagé et pour lesquelles nous voyons aujourd'hui des actions concrètes mises en œuvre.

Dans le même esprit, les dispositions sur l'agence des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, qui consistent, d'une part, à prolonger leur existence jusqu'en 2020 et, d'autre part, à préparer le transfert des droits et obligations afférents au conseil régional en Guadeloupe et à la collectivité unique en Martinique, sont plus que bienvenues. Je constate d'ailleurs avec une certaine satisfaction que c'est grâce à ce gouvernement que les choses évoluent enfin de ce point de vue.

Cela m'amène à aborder les dispositions en direction des collectivités territoriales. Améliorer le code des communes en Nouvelle-Calédonie et le code des juridictions financières à Saint-Pierre-et-Miquelon sont des pas importants, de même que les dispositions concernant les futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique et visant à la mise en place des statuts voulus par les élus et les populations.

Je salue, enfin, les dispositions prises dans certains territoires sur le transport aérien. En effet, pour les outre-mer, le transport aérien revêt une dimension particulière, qui va bien au-delà du loisir. Nous parlons ici d'un moyen de transport vital, tout à fait essentiel pour nos territoires. Moderniser notre droit dans ce domaine me paraît impératif. À cet égard, les dispositions qui sont prises permettront non seulement de mettre en cohérence un certain nombre de règles, mais aussi

de lutter contre certaines discriminations – par exemple à l'encontre de personnes handicapées – et de renforcer les mesures de sécurité.

Mes chers collègues, en conclusion, je tiens à souligner à nouveau que ce projet de loi manifeste des exigences de clarification, de cohérence et d'amélioration de la loi. Les mesures proposées visent à trouver des solutions en vue d'une meilleure efficacité. Certes, tous les problèmes des outre-mer ne seront pas réglés par ce projet de loi, mais celui-ci témoigne, à mon sens, de trois démarches qui sont celles du Gouvernement, en conformité avec les engagements du Président de la République à l'égard des outre-mer : volonté, cohérence et confiance. C'est pourquoi je voterai ce texte et vous appelle à l'approuver vous aussi. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, aujourd'hui, jeudi 16 juillet, à neuf heures trente :

Discussion du texte de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Suite de la discussion du projet de loi relatif à l'actualisation du droit des outre-mer.

La séance est levée.

(*La séance est levée, le 16 juillet 2015, à zéro heure vingt.*)

*La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY



**Prix du numéro : 3,90 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)

