

N° 97

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET NOUVELLE-CALÉDONIE

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 33) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	6
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	7
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	7
B. UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER.....	8
C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES TERRITOIRES.....	10
II. LA SITUATION DE CHAQUE TERRITOIRE	11
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	11
1. <i>Une période de rodage pour les nouvelles institutions</i>	11
a) Une période d'installation marquée par les contestations politiques et les divergences d'interprétation.....	11
b) Une question restée en suspens : la définition du corps électoral spécial.....	13
c) Le bon fonctionnement de dispositifs pourtant novateurs.....	13
2. <i>La poursuite de la politique de rééquilibrage</i>	16
a) Un accord conclu sur le dossier minier en faveur du rééquilibrage économique.....	16
b) La poursuite de la politique contractuelle.....	16
3. <i>L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions</i>	17
a) L'évolution de la délinquance.....	17
b) Les moyens et l'activité des juridictions.....	22
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	23
1. <i>Les évolutions institutionnelles et politiques</i>	23
a) Les dispositifs institutionnels mis en place par le statut de 1996 ont atteint leur vitesse de croisière.....	23
b) L'accès au statut de « pays d'outre-mer » : une réforme en panne.....	27
2. <i>Les concours financiers de l'État au développement de la Polynésie française</i>	27
a) La politique contractuelle.....	27
b) La convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française.....	28
3. <i>L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions</i>	30
a) L'évolution de la délinquance.....	30
b) Les moyens et l'activité des juridictions.....	33
C. WALLIS ET FUTUNA.....	34
1. <i>Les perspectives d'évolution de la situation institutionnelle et la poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement</i>	34
2. <i>L'accord particulier devant régir les relations entre la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis-et-Futuna</i>	35
D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.).....	36

III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE SUR LE PLAN NORMATIF	38
A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE AINSI QUE LES RÉFORMES EN COURS OU À VENIR	38
1. <i>L'application des lois relatives aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie</i>	38
2. <i>Les réformes législatives en cours ou en suspens</i>	41
B. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE	43
ANNEXE AVIS RENDU PAR LE CONSEIL D'ÉTAT SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 113 DE LA LOI ORGANIQUE DU 12 AVRIL 1996 PORTANT STATUT D'AUTONOMIE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst , les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par le projet de loi de finances pour 2001.

Après avoir rappelé les principales orientations de l'effort budgétaire consenti à ces collectivités dans le projet de loi de finances, par le secrétariat d'État à l'outre-mer et plus largement par les autres ministères contributeurs, le rapporteur a dressé un bilan du fonctionnement institutionnel des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de leur situation policière et judiciaire respective, avant de faire le point de l'actualisation du droit qui y est rendu applicable et d'évoquer les perspectives d'évolution de leurs liens avec l'Union européenne à l'occasion de la révision en cours du statut d'association.

La commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie par le projet de budget du secrétariat d'État à l'outre-mer pour 2001, ramenés le cas échéant aux montants proposés par la commission des Finances.

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, votre commission des Lois, à l'occasion de l'examen du budget du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, dresse un bilan de la situation des collectivités¹ qui, encore récemment, constituaient la catégorie juridique des territoires d'outre-mer et réaffirmer d'une part, son profond attachement au respect de leurs intérêts propres et à la reconnaissance de leur diversité et, d'autre part, son souhait de favoriser leur développement au sein de la République par l'adoption de réformes institutionnelles parfois audacieuses.

Après deux années marquées par d'importantes avancées statutaires au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie, devenue collectivité *sui generis*, l'année 2000 a marqué le pas, le Parlement n'ayant en définitive pas été convoqué en Congrès à Versailles le 24 janvier dernier pour adopter définitivement le projet de loi constitutionnelle venant préciser la définition du corps électoral admis à participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et tendant à faire de la Polynésie française un pays d'outre-mer. La Polynésie française, privée temporairement d'une telle avancée, continue donc d'appartenir à la catégorie des territoires d'outre-mer.

Si les mutations statutaires ont marqué une pause, l'année qui vient de s'écouler a en revanche vu se poursuivre l'effort d'actualisation du droit applicable outre-mer, par l'adoption d'un nouveau train d'ordonnances ainsi que par le biais de la codification, le codificateur n'étant pas tenu pour les

¹ Ces collectivités sont d'une part, la Nouvelle-Calédonie, désormais collectivité *sui generis*, et d'autre part la Polynésie française, les Iles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, qui appartiennent encore à la catégorie juridique des territoires d'outre-mer.

N.B. : un autre rapport pour avis, établi par M. José Balareello au nom de la commission des Lois, traite de la situation des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

dispositions relatives à l'outre-mer par le principe du droit constant. Si votre commission des Lois se félicite de la continuité avec laquelle la modernisation du droit applicable aux collectivités d'outre-mer est menée, elle souligne cependant la nécessité de soumettre les projets de loi de ratification à l'examen du Parlement et d'éviter qu'une ratification qui ne serait qu'implicite, et donc vraisemblablement partielle et progressive, n'introduise encore davantage de complexité dans l'ordonnement juridique.

Après avoir retracé les grandes lignes de l'effort financier consenti par l'État, et plus spécifiquement par le budget du secrétariat d'État à l'Outre-mer, au bénéfice de ces collectivités (I), le présent avis présentera une analyse de la situation de chacune d'elles centrée sur la pratique institutionnelle et les caractéristiques de l'activité judiciaire (II) ainsi que les avancées normatives et l'évolution du cadre d'association liant ces collectivités à l'Union européenne (III).

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Selon le "jaune" annexé au projet de loi de finances pour 2001, les crédits alloués aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie **dans le budget de l'État** au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement (y compris les crédits non répartis et le coût de gestion des services métropolitains) s'élèvent au total à un peu plus de 11,489 milliards de francs, contre près de 11,394 milliards de francs dans le budget initial pour 2000, soit une légère progression de 0,8 %.

Les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie **dans le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer** s'élèvent à près d'1,384 milliard de francs, soit une somme sensiblement équivalente celle du précédent budget et 20,3 % du montant global du budget 2001 de ce ministère qui s'élève à 6,815 milliards de francs. Alors que l'ensemble du budget du secrétariat d'État progresse de 6,94% par rapport à la loi de finances initiales pour 2000 et de 6,17% à structure constante, la part des crédits revenant aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie stagne.

Cette part des crédits du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer bénéficiant aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie ne représente qu'une fraction de l'effort global consenti par le budget de l'État en faveur de ces collectivités, fraction évaluée à 12 %. Trois autres ministères, en

effet, contribuent fortement à cet effort : le ministère de l'éducation nationale (39 %), le ministère de la défense (14 %) et le ministère de l'intérieur (8 %). La contribution du ministère de la justice s'élève quant à elle à 1,8 %.

Rappelons qu'à compter du 1^{er} janvier 2000 des compétences nouvelles en matière d'éducation ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. La compensation financière est assurée par la création d'une dotation globale de compensation, d'une dotation globale de fonctionnement et d'une dotation globale de construction et d'équipement des collèges, ces dotations étant inscrites sur le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer. Ces dotations globales sont regroupées au chapitre 41-56 du budget de ce secrétariat d'État pour un montant de près de 471 millions de francs.

Notons également que les créations d'emplois ont progressé de près de 15 % en deux ans, du fait notamment de la création des deux établissements supérieurs en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française issus de l'Université française du Pacifique, créés par décret du 31 mai 1999.

B. UNE NOUVELLE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER

Une **révision de la nomenclature** du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer était intervenue en **1996** répartissant les crédits sous **trois agrégats** :

- l'agrégat "**Administration générale**" regroupant les crédits consacrés aux moyens de fonctionnement et au parc immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère de l'outre-mer, à la formation des agents, à l'action sociale, à l'assistance et à la solidarité en faveur des victimes de calamités naturelles ;

- l'agrégat "**Collectivités locales**" regroupant les subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et les subventions à la section décentralisée du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) ;

- l'agrégat "**Développement économique et social**" regroupant les moyens d'intervention et les crédits d'investissement du secrétariat d'État à l'outre-mer destinés à la mise en œuvre de la politique de l'emploi, du logement social et du développement économique, dans le cadre des contrats de plan et des conventions de développement.

La nomenclature du budget du secrétariat d'État à l'outre-mer a été modifiée dans le **projet de loi de finances pour 2000** qui distinguait **cinq**

agrégats, dont l'un ne concernait pas les territoires d'outre-mer puisque le logement relève de leur propre sphère de compétence. Les quatre autres agrégats distinguaient :

- l'"**Administration générale**", regroupant les moyens de fonctionnement et le financement du parc immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés du secrétariat d'État à l'outre-mer, les crédits consacrés à l'action sociale et à la formation des agents et ceux relatifs à l'assistance et à la solidarité ;

- l'"**action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes**" regroupant, outre les subventions aux budgets locaux et les subventions à la section décentralisée du FIDES, les subventions aux établissements publics de ces collectivités, les dotations globales de la Nouvelle-Calédonie et les subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités naturelles ;

- l'"**action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale**" regroupant les crédits relatifs aux actions d'insertion et de développement, à l'action sociale, à la formation professionnelle et aux activités sportives et culturelles ;

- l'"**action en faveur de l'investissement et du développement économique et social**" regroupant les crédits affectés à la section générale du FIDES et ceux relatifs aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie.

Dans le **projet de loi de finances pour 2001**, la présentation des crédits revient à une présentation répartie sous **trois agrégats** ce qui, une fois de plus, **ne facilite pas les comparaisons d'une année sur l'autre**.

Ces trois agrégats concernent **l'action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale** (agrégat 21 regroupant les dépenses d'insertion et de formation mais également les dépenses relatives au service militaire adapté auparavant classées dans l'agrégat administration générale), **l'action en faveur du développement économique et social** (agrégat 22 sous lequel figurent les dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie, les sommes consacrées aux actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie et les crédits du FIDES) et enfin **l'administration générale** (agrégat 31 regroupant des dépenses de personnel, des dépenses de fonctionnement des services et des dépenses d'équipement administratif).

C. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES TERRITOIRES

La répartition des crédits entre les trois territoires et la Nouvelle-Calédonie dans le budget de l'outre-mer, conformément aux données inscrites dans le "jaune", indique le montant des dépenses ordinaires et des crédits de paiement affectés à chacun, hors crédits non répartis (311,177 millions de francs) et crédits correspondant au coût de gestion des services métropolitains (85,951 millions de francs), ces deux catégories de crédits étant loin d'être résiduelles cette année.

Près de 72 % des crédits du budget de l'outre-mer vont à la Nouvelle-Calédonie : outre la création en 2000 de deux dotations globales nouvelles, la part revenant à la Nouvelle-Calédonie intègre également cette année la « dotation globale de construction et d'équipement des collèges de la Nouvelle-Calédonie » en application des articles 180 et 181 de la loi organique du 19 mars 1999.

AFFECTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER (hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

Collectivité	2000	2001
Nouvelle-Calédonie	914,354	917,096
Polynésie française	275,382	269,357
Wallis-et-Futuna	55,986	46,949
T.A.A.F.	59,754	45,781
TOTAL	1.305,476	1.279,183

(en millions de francs)

VENTILATION PAR TERRITOIRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL CONSACRÉ AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER (hors crédits non répartis et coût de gestion des services métropolitains)

Collectivité	2000	2001
Nouvelle-Calédonie	5.104,947	5.128,235
Polynésie française	5.612,213	5.444,909
Wallis-et-Futuna	451,982	407,267
T.A.A.F.	111,451	111,685
TOTAL	11.280,593	11.092,096

(en millions de francs)

Comme les années précédentes, l'effort consenti par l'ensemble des ministères en faveur de ces collectivités bénéficie en premier lieu à la Polynésie française. Notons que l'écart a cependant tendance à se réduire.

II. LA SITUATION DE CHAQUE TERRITOIRE

A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Après une période de bouleversement statutaire initiée par la conclusion de l'Accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, suivie d'une révision constitutionnelle entérinée par le Congrès du Parlement le 6 juillet de la même année et de l'adoption d'un nouveau statut au mois de mars 1999, la fin de l'année 1999 et l'année 2000 ont permis l'installation des nouvelles institutions. Cette période de mise en place et de rodage ne fut pas exempte de difficultés s'expliquant, en partie au moins, par le caractère novateur de certains dispositifs.

Au-delà du bilan institutionnel qui peut être dressé pour l'année écoulée, votre commission des Lois fera le point de l'évolution de la délinquance et de l'activité des juridictions en Nouvelle-Calédonie, sujets qui relèvent de sa compétence au fond.

1. Une période de rodage pour les nouvelles institutions

a) Une période d'installation marquée par les contestations politiques et les divergences d'interprétation

Les élections au congrès et aux assemblées de province organisées le 9 mai 1999 ont consacré la victoire des deux partis signataires de l'accord de Nouméa, le RPCR et le FLNKS, le taux de participation s'étant élevé à près de 75%. Le RPCR a obtenu une majorité relative au congrès de 24 sièges sur les 54 composant cette assemblée, le FLNKS disposant quant à lui de 18 sièges.

Concernant les élections aux assemblées de province, le RPCR a emporté la majorité absolue des sièges en province sud (25 sur 40) et une majorité indépendantiste s'est dégagée en province nord (14 sièges sur 22) et dans la province des îles Loyauté (8 sièges sur 14). Sur un **recours** formé par M. Nidoish Naisseline, ancien président de l'assemblée de cette dernière province, le Conseil d'État a annulé le 15 mai 2000 les **opérations électorales concernant le congrès et la province des îles** en raison du grand nombre de

formulaire de vote par procuration non parvenus à leurs destinataires (715 sur 15.921 inscrits). Malgré la progression enregistrée par les listes indépendantistes lors des nouvelles élections du 25 juin 2000, la répartition des sièges n'a pas été modifiée, M. Robert Xowié (Union calédonienne) étant réélu à la présidence de la province et M. Simon Loueckhote (RPCR) étant reconduit comme président du congrès. Cependant, un nouveau recours en annulation a été déposé auprès du Conseil d'État par la liste de coalition rassemblant des représentants du RPCR et des élus de trois formations indépendantistes.

Le **gouvernement**, élu le 28 mai 1999 à la représentation proportionnelle des groupes du congrès et composé de onze membres comprend six représentants du RPCR et un élu FCCI (fédération des comités de coordination indépendantistes) figurant sur la liste présentée par le RPCR, le FLNKS obtenant quatre postes ministériels. La présidence du gouvernement étant assurée par M. Jean Lèques (RPCR), le FLNKS a contesté que la vice-présidence soit revenue à M. Léopold Jorédié (FCCI), estimant que dans l'esprit de l'Accord de Nouméa ce poste aurait dû lui échoir. En outre, plusieurs décisions du gouvernement relatives à son organisation interne, telles que la nomination du secrétaire général et de son adjoint et la création d'un secrétariat général et d'un cabinet, ont été annulées fin décembre 1999 par le tribunal administratif de Nouméa pour non respect de certaines procédures.

Si après plus d'un an le fonctionnement des nouvelles institutions paraît globalement satisfaisant, des **divergences de conception** sur la mise en œuvre de certains principes comme la collégialité au sein du gouvernement demeurent entre les partenaires politiques. Le premier comité des signataires de l'Accord de Nouméa qui s'est tenu à Nouméa le 2 mai 2000 a permis à chacun d'exprimer sa façon de concevoir la **collégialité** : les partenaires se sont accordés sur la nécessité de restaurer et d'entretenir le dialogue, de trouver un mode de fonctionnement permettant l'association de tous aux décisions et concrétisant une véritable solidarité gouvernementale.

Des tensions politiques sont également apparues lors de l'installation du **sénat coutumier** à la fin du mois d'août 1999, une délégation du sénat coutumier séjournant en métropole fin octobre ayant exprimé le souhait que celui-ci soit mieux associé au fonctionnement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Dans le domaine de la justice, les sénateurs coutumiers ont suggéré, afin d'éviter le phénomène des doubles peines, qu'un certain nombre « d'incivilités » puissent être exclusivement du ressort de la justice coutumière.

Le **conseil économique et social** de Nouvelle-Calédonie est la dernière institution prévue par le statut à avoir été mise en place. Cette assemblée consultative a été installée le 2 février 2000. Constituée de trente-

neuf membres dont, deux sénateurs coutumiers, neuf personnalités désignées par le gouvernement local et vingt-huit personnes issues d'organismes et choisies par les trois provinces, la représentativité du comité économique et social a été mise en cause par quatre syndicats représentant environ 70% des salariés syndiqués.

b) Une question restée en suspens : la définition du corps électoral spécial

Lors de l'examen de la loi organique du 19 mars 1999 transcrivant en termes statutaires l'Accord de Nouméa, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation concernant **la définition du corps électoral spécial admis à participer aux élections au congrès et aux assemblées de province** en considérant que devait y être intégrée toute personne domiciliée depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie quelle que soit la date de son arrivée.

Cette interprétation ayant suscité une vive émotion en Nouvelle-Calédonie et ranimé des débats qui avaient abouti à l'Accord de Nouméa, une clarification a semblé nécessaire, se concrétisant par le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle. Adopté en termes conformes par l'Assemblée nationale le 10 juin 1999 et par le Sénat le 12 octobre 1999, ce texte précisant dans la Constitution que le tableau annexe visé par l'Accord de Nouméa pour la définition du corps électoral spécial était celui des personnes non admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998 aurait dû être approuvé par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 24 janvier 2000 si un décret du 19 janvier n'était venu abroger le précédent décret de convocation.

Les prochaines élections au congrès et aux assemblées de province étant prévues pour 2004, il serait préférable de ne pas trop tarder à clarifier la situation, au risque d'ouvrir une nouvelle crise politique localement.

c) Le bon fonctionnement de dispositifs pourtant novateurs

• Les lois du pays :

Dès la mise en place des nouvelles institutions, plusieurs **lois du pays** régies par les articles 99 et suivants de la loi du 19 mars 1999 ont été adoptées dans le domaine fiscal et social.

Trois lois du pays ont ainsi été adoptées sans avoir fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel :

- la loi n° 99-001 du 19 octobre 1999 relative au dispositif conventionnel entre certains professionnels de santé et les organismes de protection sociale de la Nouvelle-Calédonie ;

- la loi n° 2000-001 du 17 janvier 2000 relative à la déduction fiscale des travaux effectués sur un immeuble d'habitation ;

- la loi n° 2000-003 du 18 août 2000 portant réforme de la fiscalité douanière.

La loi du pays n° 2000-002 du 14 février 2000 a par ailleurs été adoptée après avoir été **déférée au Conseil constitutionnel**. Le projet de loi relatif à l'institution de la taxe générale sur les services (TGS) a été adopté le 7 décembre 1999. Une nouvelle délibération de ce texte a été demandée le 16 décembre par quatorze membres du congrès dont onze appartenaient au groupe FLNKS. Le 28 décembre 1999, le congrès adoptait, en seconde lecture, le projet de loi du pays dans des termes identiques, à l'exception toutefois d'une modification concernant la date d'entrée en vigueur du dispositif. Le 7 janvier 2000, cette loi du pays était déférée au Conseil constitutionnel par M. Robert Xowié, président de la province des îles Loyauté. Par une décision du 27 janvier, celui-ci devait rejeter les griefs exposés dans la saisine en considérant que cette loi du pays n'ayant pas un caractère économique et ne concernant pas les relations financières entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes n'avait pas à être soumise au préalable à la consultation du conseil économique et social et du comité des finances locales.

Plusieurs projets de loi du pays sont par ailleurs **en cours de préparation** ou d'examen : l'un relatif à la couverture sociale unifiée préparé par la direction territoriale des affaires sanitaires et sociales ; trois relatifs à l'accès au travail des étrangers, au contrôle de la législation et de la réglementation du travail et aux associations d'insertion par l'activité économique, préparés par la direction du travail ; sept préparés par la direction territoriale des services fiscaux.

• *Les transferts de compétences et les moyens corrélatifs :*

Comme prévu par le nouveau statut, un certain nombre de **compétences** ont été **transférées** de l'État vers la Nouvelle-Calédonie dès le 1^{er} janvier 2000. Ces transferts concernent **l'inspection du travail, l'enseignement primaire public, la réglementation des hydrocarbures et de certains minerais** ainsi que le **commerce extérieur**.

Afin que ces transferts de compétences s'accompagnent des **transferts de moyens corrélatifs**, l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 a prévu la création d'une **commission consultative d'évaluation des charges** dont la composition et les règles de fonctionnement ont été précisées par un décret n° 2000-365 du 26 avril 2000. Cette commission est ainsi présidée par le président de la chambre territoriale des comptes de Nouméa et est composée à parité de représentants de l'État et de représentants des collectivités locales, soit douze membres au total. Elle est

chargée de donner un avis préalable sur la compensation financière par l'État des transferts de compétences.

Le décret n° 2000-366 du 26 avril 2000 prévoit par ailleurs que le montant de la compensation financière est équivalent à celui des dépenses annuelles effectuées par l'État au titre de chaque compétence transférée, au cours du dernier exercice précédant le transfert.

L'article 56 de la loi organique précitée a également prévu le **transfert, partiel ou total, des services de l'État** chargés de la gestion des compétences transférées. Doivent ainsi être transférés au titre des compétences acquises par la Nouvelle-Calédonie en 2000 : le service de l'inspection du travail, le service du commerce extérieur, les parties de services du vice-rectorat chargées de l'enseignement public du premier degré ainsi que la partie du service des mines et de l'énergie chargée de la réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, au chrome et au cobalt. Les effectifs des services transférés se répartissent de la façon suivante :

- vice-rectorat : 47 personnes dont 6 inspecteurs de l'éducation nationale, 33 conseillers pédagogiques et 8 agents administratifs. Le nombre de postes effectivement transférés n'a cependant pas été définitivement arrêté ;

- service des mines et de l'énergie : 2 fonctionnaires de l'État ;

- service du commerce extérieur : 3 agents titulaires des cadres territoriaux ;

- direction du travail : 1 agent titulaire des cadres territoriaux.

Ces transferts de services doivent donner lieu à la signature de conventions entre l'État et la Nouvelle-Calédonie, faisant préalablement l'objet avant leur signature d'une consultation des organismes paritaires compétents. Le transfert du service ne prend effet qu'après approbation de chacune des conventions par arrêté conjoint du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer et du ministre intéressé.

Enfin, en application de l'article 202 de la loi organique précitée, des **conventions de mise à disposition d'agents et de biens matériels** doivent être conclues entre l'État et la Nouvelle-Calédonie. A ce jour, seulement deux conventions ont été signées le 27 avril 2000 et le 19 juillet 2000.

2. La poursuite de la politique de rééquilibrage

a) Un accord conclu sur le dossier minier en faveur du rééquilibrage économique

Rappelons que le règlement de la question minière avait constitué une condition essentielle et préalable à la reprise des négociations politiques qui ont conduit à la conclusion de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998. Le FLNKS souhaitait, par l'acquisition d'un domaine minier d'une importance suffisante en province nord par voie d'échange avec la SLN (Société Le Nickel), permettre la réalisation d'une usine métallurgique en partenariat avec la société Falconbridge.

L'accord de Bercy, signé le 1^{er} février 1998, tendait ainsi à permettre le transfert d'une partie du capital de la SLN à une structure publique territoriale. Pour sa mise en œuvre, un accord est intervenu le 17 juillet 2000 à Nouméa, après deux ans d'âpres négociations, entre les signataires de l'Accord de Nouméa sur la répartition des parts dans le groupe minier Eramet-SLN, privatisé en février 1999, l'État ne détenant plus dans ce groupe que 30% du capital par l'intermédiaire de la Cogéma. Cet accord prévoit le transfert à la société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI) de 30% du capital de la SLN et de 8% de la société Eramet. Il confie 50% du capital de la STCPI à la société d'économie mixte de la province sud, Promosud, et 50% à la Nordil, société commune à la province nord et à la province des îles Loyauté.

L'accord du 17 juillet 2000 stipule que « *pour manifester la volonté politique de rééquilibrage* », la province sud, où sont concentrées les richesses de l'île et où est implantée la seule usine métallurgique de l'archipel, ne percevra que 25% des dividendes distribués par la STCPI, 50% revenant à la province nord et 25% à la province des îles Loyauté. Le texte souligne que « *cet accord constitue une première étape dans la mise en œuvre du volet économique de l'Accord de Nouméa et s'inscrit dans l'objectif de rééquilibrage* ».

b) La poursuite de la politique contractuelle

Conformément à l'article 85 de la loi référendaire du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, ont été conclus pour la période 1993-1997 les accords de développement suivants : une convention de développement État-territoire signée le 8 juin 1993 ; trois contrats de développement État-provinces signés le 4 février 1993 ; un contrat de ville pour Nouméa le 18 février 1993. Ce dispositif a été complété par des avenants correspondant chacun à une année supplémentaire de financement en 1998 et 1999.

Le montant total des aides contractualisées (hors contrat de ville) pour la période 1993-1997 s'est élevé à 3,9 milliards de francs, dont 1,65 milliards de francs représentant la contribution de l'État, 1,07 milliards de francs étant imputés sur le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer. Pour les années 1998 et 1999, les financements de l'État inscrits pour prolonger la période quinquennale se sont élevés à environ 649 millions de francs.

Le point 4.2 de l'Accord de Nouméa prévoyant que « *des contrats de développement pluriannuels seront conclus avec l'État* », susceptibles de « *concerner la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes* » et tendant à « *accroître l'autonomie et la diversification économiques* », des négociations ont débuté, bien qu'avec retard, pour la conclusion de nouveaux **contrats de développement pour la période 2000-2004**.

Ces contrats de développement n'ont été **signés que récemment** : le 24 octobre 2000 pour la Province Nord, le 3 novembre 2000 pour la Province des Iles Loyauté et le 17 novembre 2000 pour la Province Sud et le contrat d'agglomération de Nouméa. Au total, la participation de l'État s'élève à 2.328 millions de francs.

3. L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions

a) L'évolution de la délinquance

• En dix ans, **de 1990 à 1999**, les **crimes et délits constatés** par les services de police en Nouvelle-Calédonie **ont augmenté de près de 43%**. Après deux années de baisse, en 1992 et 1993, la hausse atteint un pic en 1995 (+ 43,9%) avant de reprendre un cours plus régulier.

Il convient cependant de **relativiser cette hausse** de la délinquance sur la décennie 1990, pour une bonne part liée au progrès économique caractérisant cette période avec un accroissement considérable du parc automobile, l'apparition de centres commerciaux et d'importants transferts de population vers Nouméa. Si la progression est forte, la délinquance s'établit à un **niveau modéré en valeur absolue** : en effet, le taux de délinquance de 60 pour mille en métropole est de 45 pour mille en Nouvelle-Calédonie. En outre, les responsables de la gendarmerie et de la police soulignent que le **taux d'élucidation** des faits constatés est particulièrement **élevé** en Nouvelle-Calédonie où il atteint 75% contre 28% en métropole.

La **délinquance de voie publique** a épousé la courbe ascendante précitée (presque + 35% sur la période) pour se stabiliser en 1998 et 1999 (respectivement + 1,82% et + 0,26%).

Si les cambriolages (+ 13%) et les dégradations (+ 11,36%) sont en augmentation en 1999, le nombre de vols avec violence diminue de moitié, passant de 8 à 4. Les infractions à la législation sur les stupéfiants régressent quant à elles de plus de 17% ; en 1999, elles représentant 2,72% de la délinquance totale constatée contre 3,8% en 1995.

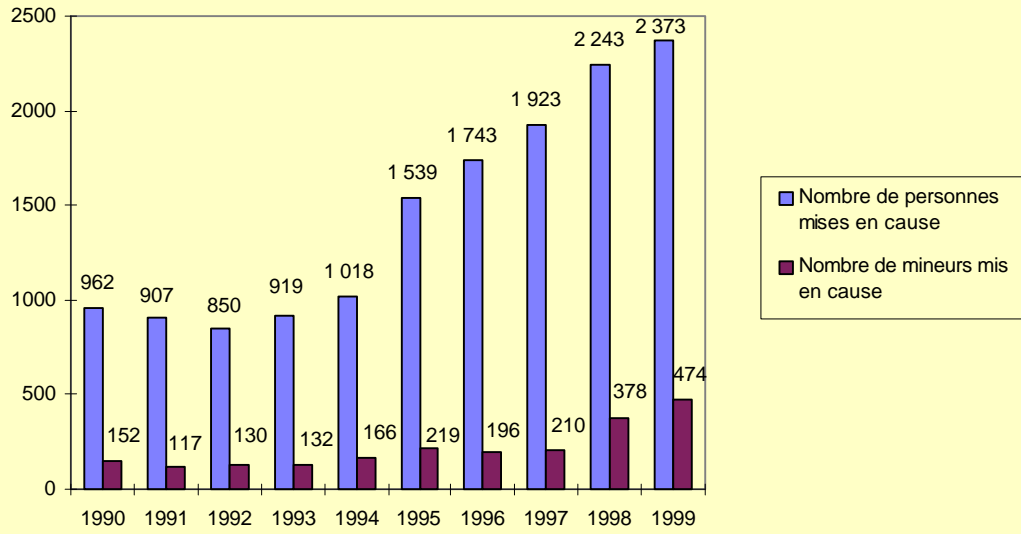
La **délinquance des mineurs** est préoccupante car la proportion des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause est en **fort accroissement** depuis 1998 : près de 17% en 1998 et plus de 19% en 1999. Elle se traduit par des vols de toute nature, des cambriolages mais également des infractions sur les stupéfiants pour lesquelles la part des mineurs est passée de 4,4% en 1998 à 9,3% en 1999.

Bien que la Nouvelle-Calédonie reste encore préservée de la criminalité violente, l'analyse de la délinquance des dernières années révèle les frémissements d'une délinquance plus professionnelle, car davantage organisée. Afin de lutter contre ce phénomène, un contrat local de sécurité devait être signé entre le haut-commissaire, le procureur de la République et les maires de Nouméa et de sa banlieue.

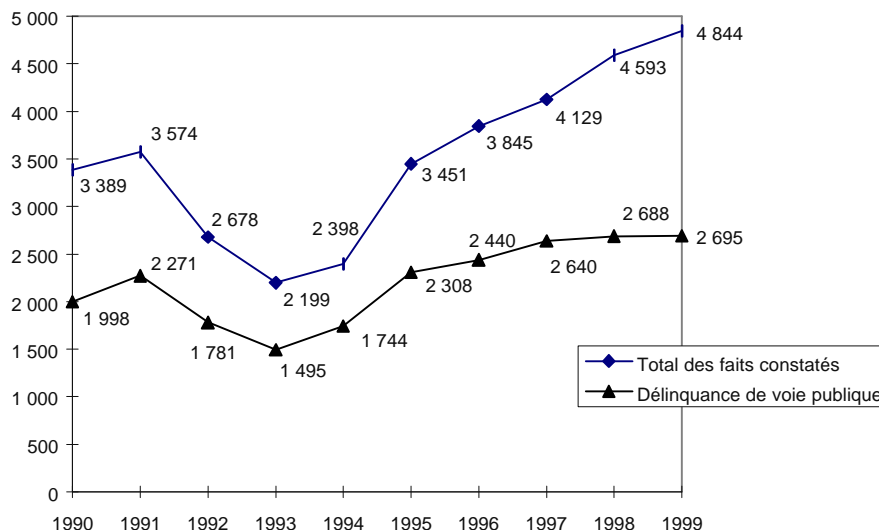
La délinquance en chiffres sur la période 1990-1999 :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des faits constatés	3389	3574	2678	2199	2398	3451	3845	4129	4593	4844
Délinquance de voie publique	1998	2271	1781	1495	1744	2308	2440	2640	2688	2695
Nombre de personnes mises en cause	962	907	850	919	1018	1539	1743	1923	2243	2373
Nombre de mineurs mis en cause	152	117	130	132	166	219	196	210	378	474

Evolution du nombre de délinquants sur la période 1990-1999



Délinquance en chiffres sur la période 1990-1999



• Concernant la **population carcérale**, le centre pénitentiaire de Nouméa accueillait 378 détenus au 1^{er} janvier 2000 pour une capacité de 230 places, soit un taux d'occupation de 164,3% et une progression de 14,5% par rapport au 1^{er} janvier 1999 (330 détenus).

Le **centre pénitentiaire de Nouméa**, dont la construction remonte à 1850, fait régulièrement l'objet de travaux d'entretien et de maintenance rendus nécessaires du fait de la vétusté, de l'inadaptation des locaux et des problèmes de sécurité. Plusieurs opérations d'équipement ont par ailleurs été menées dans le cadre du schéma de restructuration élaboré en 1995 : ainsi la cuisine de cet établissement a-t-elle été reconstruite en 1997 pour un montant de 4,4 millions de francs et un nouveau quartier pour femmes a été réalisé en 1999 pour un montant de 4,2 millions de francs. La mise en service de ce nouveau quartier est cependant subordonnée à la construction d'un mur d'enceinte dont la réalisation est inscrite au programme d'équipement 2000 (1,7 million de francs). Ce programme prévoit également l'installation d'une nouvelle station d'épuration pour un montant de 2 millions de francs.

S'agissant de la poursuite de la restructuration du centre, une mission technique pénitentiaire s'est rendue sur site en juin 2000 afin de réactualiser le programme pour les prochaines années.

Les effectifs des **personnels pénitentiaires** en fonction au 1^{er} janvier 2000 en Nouvelle-Calédonie se répartissent de la façon suivante : 2 agents de direction, 8 agents administratifs, 6 agents socio-éducatifs, 1 agent technique et 76 agents de surveillance, soit un effectif total de 93 agents.

b) Les moyens et l'activité des juridictions

La Nouvelle-Calédonie est dotée **pour l'ordre judiciaire** d'un **tribunal de première instance** et d'une **cour d'appel**, disposant d'un **effectif** réel de 27 magistrats (effectif budgétaire : 28) et de 60 fonctionnaires dont 27 greffiers (effectif budgétaire : 64).

Le montant des dotations globales de fonctionnement des juridictions est en constante diminution depuis 1998 (plus de 6,2 millions de francs en 1998 ; 6,1 millions de francs en 1999 ; 5,9 millions de francs en 2000). Cependant, les juridictions ont bénéficié de mesures de modernisation s'inscrivant soit dans le cadre d'actions impulsées au niveau national, soit de projets d'initiative locale. Ainsi, en 1999, la mission de modernisation a-t-elle délégué plus de 187 milliers de francs pour la réalisation de divers projets : acquisition de matériels audiovisuels numériques pour l'enregistrement des mineurs victimes d'infractions sexuelles en application de la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs ; réalisation d'un intranet local. Par ailleurs, un projet de création d'un guichet unique de greffe au tribunal de première instance de Nouméa avec un point d'accès à la justice à Poindimié (côte Est) est à l'étude pour une mise en œuvre au cours de l'exercice 2001.

Concernant le **contentieux judiciaire civil**, il apparaît que le nombre d'affaires civiles nouvelles de première instance, après une légère décline entre 1993 et 1995, s'est fortement accru au cours des trois années suivantes (de 1810 en 1995 à 2428 en 1998, soit + 34%) avec une accélération brutale la dernière année (+ 16%). Parallèlement, le nombre de dossiers civils terminés au cours de cette dernière période triennale a cru de + 31%. En appel, le contentieux civil nouveau est au contraire en régression : près de - 43% de 1994 à 1998.

Concernant le **contentieux pénal**, le nombre de jugements rendus par le tribunal correctionnel a augmenté de près d'un tiers depuis 1992, passant de 2915 à cette date à 3853 en 1998. Contrairement au contentieux civil, le nombre des arrêts rendus en appel en matière correctionnelle a considérablement augmenté, passant de 98 à 259, soit plus de 164% sur la même période. Les arrêts rendus par la cour d'assises ont quant à eux progressé de 10 en 1992 à 31 en 1998.

Hormis ces quelques données chiffrées, aucune analyse qualitative sur la structure et la nature du contentieux judiciaire n'a pu être recueillie. Il semble qu'aucun suivi sérieux ne soit réalisé alors même que la justice demeure une fonction régaliennne de l'État : il est seulement avancé que « *dans la mesure où le système de collecte statistique nationale n'est pas appliqué aux juridictions des territoires d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie, le ministère de la justice n'a pas pu établir une présentation comparée de*

l'évolution quantitative et des délais moyens de jugement avec les statistiques métropolitaines ». Aucune donnée n'a en outre été communiquée concernant le contentieux administratif.

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. Les évolutions institutionnelles et politiques

Les dispositifs institutionnels novateurs mis en place par le statut du 12 avril 1996 fonctionnent de façon satisfaisante à l'exception de l'un d'entre eux. En revanche, la modification statutaire tendant à faire de la Polynésie française un pays d'outre-mer reste en suspens.

a) Les dispositifs institutionnels mis en place par le statut de 1996 ont atteint leur vitesse de croisière

Instauré par **deux lois du 12 avril 1996**, l'une organique, l'autre simple complétant la première, **le statut renforçant l'autonomie et modernisant le fonctionnement des institutions de la Polynésie française est désormais pleinement entré en vigueur, les procédures novatrices étant régulièrement mises en oeuvre.**

Le renforcement de l'autonomie du territoire s'est concrétisé par un **élargissement** de son **domaine de compétence**. S'étant vu attribuer le domaine public maritime, le territoire est désormais compétent en matière d'exploration et d'exploitation des ressources de la mer : en application de l'article 7 de la loi organique, l'assemblée de la Polynésie française a ainsi adopté, le 20 février 1997, une délibération réglementant l'exploitation des ressources de la mer territoriale et de la zone économique exclusive.

Relèvent également de la compétence exclusive du territoire les communications, la desserte maritime et aérienne internationale, la réglementation en matière de coopération et de mutualité, la création de filières propres d'enseignement supérieur ou encore la sécurité de la navigation dans les eaux intérieures. Dans le respect de la législation, le territoire est enfin compétent en matière de jeux de hasard. Pour la mise en œuvre de ces compétences nouvelles, plusieurs délibérations ou décisions réglementaires ont été prises :

- la délibération n° 96-98/APF du 8 août 1996 portant statut général du pilote maritime en Polynésie française ;

- l'arrêté n° 961/CM du 12 septembre 1996 portant règlement général du pilotage maritime à l'approche et à la sortie des eaux intérieures de la Polynésie française ;

- l'arrêté n° 962/CM du 12 septembre 1996 portant règlement local de la station de pilotage des îles de la Société ;

- la délibération n° 97-206/APF du 27 novembre 1997 relative à l'importation pour l'installation en Polynésie française de terminaux de télécommunications destinés à être connectés à un réseau de télécommunications ouvert au public ;

- la délibération n° 99-164/APF du 30 septembre 1999 portant réglementation des loteries organisées dans un but social, culturel, scientifique, éducatif ou sportif.

Afin de **favoriser l'insertion de la Polynésie française dans son environnement régional**, d'importantes avancées statutaires ont également été obtenues par la Polynésie française en matière de **relations internationales**. Alors que la Polynésie française est représentée au sein de nombreux organismes internationaux de portée régionale, elle est également plus étroitement associée aux négociations portant sur son domaine de compétence, les pouvoirs du président du gouvernement ayant été substantiellement accrus.

Ainsi, au cours de l'année écoulée, la Polynésie française a-t-elle accueilli à Papeete, les 6 et 7 décembre 1999, la dernière conférence de la Communauté du Pacifique, qui réunit au niveau ministériel les représentants de vingt-huit pays et au sein de laquelle la Polynésie française, comme d'ailleurs la Nouvelle-Calédonie, dispose d'une voix propre aux côtés de la France. Papeete fut également le lieu, les 9 au 11 décembre 1999, des négociations des accords de pêche franco-coréens, le ministre du gouvernement de la Polynésie française ayant reçu pouvoirs du ministre des Affaires étrangères pour les présider.

En matière de liaisons aériennes internationales, après l'accord signé avec l'Australie le 21 février 1997 par le président du gouvernement de la Polynésie française, de nouveaux échanges sont en cours en vue de l'intensification des services réguliers assurés par la compagnie Air New Zealand.

Notons enfin que, concernant les conventions internationales conclues par la France, les consultations prévues par l'article 68 de la loi organique du 12 avril 1996 sont en moyenne au nombre d'une vingtaine par an et portent principalement sur la protection des investissements et l'environnement. Le Conseil d'État refuse d'ailleurs d'examiner les projets de loi de ratification de convention touchant aux compétences de la Polynésie française qui n'auraient pas préalablement été soumises à la consultation de l'assemblée territoriale.

Autre dispositif novateur instauré par la loi organique du 12 avril 1996 : **les procédures de demande d'avis au Conseil d'État**, tant dans le

cadre d'une procédure administrative qu'en matière contentieuse. Rappelons en effet que l'article 113 de cette loi prévoit une procédure de saisine pour avis du Conseil d'État par le tribunal administratif de Papeete lorsque celui-ci est saisi d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de délibérations de l'assemblée de la Polynésie française ou d'actes pris sur leur fondement, motivé par une inexacte application de la répartition des compétences entre l'État, le territoire et les communes. L'article 114 prévoit une procédure comparable susceptible d'être initiée soit par le président du gouvernement de la Polynésie française, soit par le président de l'assemblée territoriale, en cas d'incertitude sur une question de répartition des compétences. **Depuis 1996, le Conseil d'État s'est ainsi prononcé sur 21 dossiers, 7 au titre de la procédure contentieuse de l'article 113, 14 au titre de la procédure administrative de l'article 114.**

En **matière contentieuse**, outre le rejet d'une demande d'avis comme n'entrant pas dans le champ de l'article 113, les avis ont conclu **sur trois points** à la **compétence du territoire** (fixation des règles applicables aux loteries proposées au public autres que les règles relatives au contrôle de leur installation et de leur fonctionnement ; réglementation en matière de procédure d'attestation de conformité et de marquage des équipements terminaux des télécommunications utilisant des fréquences radioélectriques sous réserve du respect des règles étatiques fixant les conditions d'utilisation des fréquences ; nomination des agents des établissements publics territoriaux sous réserve des compétences de l'État en matière de fonction publique de l'État) et **sur quatre autres points** à la **compétence de l'État** (recherche et constatation des infractions à la réglementation territoriale en matière de protection des végétaux ; création d'un service d'assistance et de sécurité du territoire chargé d'une mission de police et délivrance des autorisations de port d'arme aux agents de ce service ; création d'un service territorial du travail ; placement des fonds libres des établissements publics territoriaux à caractère industriel et commercial)¹.

En **matière de procédure consultative administrative** de l'article 114, la demande d'avis a émané dans tous les cas du président du gouvernement de la Polynésie française. Sur les quatorze dossiers, le Conseil d'État s'est prononcé **à six reprises** dans le sens de la **compétence territoriale** (mission dévolue en matière d'adoption au service d'aide sociale à l'enfance ; organisation des transports en commun sur l'île de Tahiti sous réserve des compétences reconnues par la loi aux communes ; imputation des dépenses des services de sécurité et d'assistance aux aéronefs des aérodromes territoriaux ; réglementation applicable aux biens culturels maritimes dans le domaine public maritime du territoire ; délimitation des zones à risque et établissement des plans de prévention en matière de risques naturels ; prévention et

¹ Voir exemple en annexe.

règlement amiable des difficultés des entreprises à l'exception des principes fondamentaux des obligations commerciales) et par **sept fois** dans le sens de la **compétence de l'État** (mesures de saisie et de destruction opérées par les agents habilités et assermentés du service d'hygiène et de salubrité publique dans le cadre d'une police sanitaire ; fixation du taux d'alcoolémie dans le sang au-delà duquel le conducteur d'un véhicule se trouve en infraction et fixation du taux de l'amende ; création de groupements d'intérêt public dans les domaines de compétence du territoire et en particulier dans le domaine de l'insertion sociale des jeunes ; réglementation des services financiers de l'office des postes et télécommunications ; réglementation de l'aide juridictionnelle en matière civile et administrative et création du service public y afférent ; réglementation des concentrations économiques ; règles d'immatriculation au registre du commerce, à l'exception de celles applicables aux coopératives et mutuelles).

Le Conseil d'État s'est enfin prononcé sur la question des **conflits entre les lois et les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française** occasionnés par les transferts de compétence opérés par la loi organique statutaire : il a affirmé la prééminence de la loi organique et de la loi sur lesdites délibérations à l'exception des lois antérieures à la loi organique et portant sur des matières transférées dans le domaine de compétence du territoire.

On constate donc que ces procédures de demande d'avis au Conseil d'État sont très régulièrement utilisées et constituent d'appréciables mécanismes de régulation.

Institution novatrice créée par l'article 91 de la loi organique du 12 avril 1996, **la commission paritaire de concertation entre l'État, le territoire et les communes**, après une installation tardive et une courte période d'activité, est désormais **en sommeil**. Alors que la loi organique prévoit la tenue d'au moins une réunion annuelle, elle ne s'est réunie que trois fois, dont la dernière fois le 25 juin 1998.

Dans le prolongement du statut de 1996, la **loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie** a consacré l'existence matérielle de deux chambres territoriales des comptes distinctes pour cette collectivité et la Polynésie française. La mise en œuvre de cette disposition s'est fait quelque peu attendre : le nombre de magistrats de la **chambre territoriale des comptes de la Polynésie française** a été fixé à deux par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 12 octobre 1999, ces magistrats ayant été affectés à Papeete le 1^{er} mars 2000 ; un décret du Président de la République du 10 janvier 2000 a nommé son président. Cette nouvelle chambre n'a été officiellement installée par le secrétaire d'État à l'outre-mer que le 27 octobre 2000.

b) *L'accès au statut de « pays d'outre-mer » : une réforme en panne*

Une révision constitutionnelle avait été engagée pour permettre à la Polynésie française de franchir une nouvelle étape dans l'autonomie au sein de la République. Le projet de loi constitutionnelle avait été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale le 10 juin 1999 et par le Sénat le 12 octobre 1999.

En vertu de cette avancée constitutionnelle, la Polynésie française doit cesser d'appartenir à la catégorie des territoires d'outre-mer pour devenir un « pays d'outre-mer », collectivité dotée d'un statut d'autonomie renforcée au sein de la République.

Cette réforme devait être soumise au Parlement réuni en Congrès à Versailles le 24 janvier 2000. Un décret du 19 janvier 2000 ayant abrogé le décret de convocation du Congrès du 3 novembre 1999, la réforme est en suspens.

2. Les concours financiers de l'État au développement de la Polynésie française

a) *La politique contractuelle*

• Le **contrat de développement** conclu entre l'État et le territoire de la Polynésie française pour la période **1994-1999** avait été signé le 4 mai 1994 en application de l'article 8 de la loi d'orientation n° 94-99 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Ce contrat s'articulait autour de trois programmes d'action d'un coût global de 2.902 millions de francs, soit 1.451 million de francs à la charge de l'État. Ces trois programmes concernaient : le développement économique, avec un effort particulier pour l'agriculture, la pêche, le tourisme et la formation professionnelle ; l'équipement du territoire et le désenclavement des archipels ; l'insertion sociale. Afin de renforcer le dispositif de politique de l'habitat, un avenant de 110 millions de francs, assumé à parité par l'État et le territoire, est venu abonder la dotation consacrée à l'habitat social.

Au 31 décembre 1999, 1.339 millions de francs avaient été engagés, soit près de 89% du montant contractualisé.

La poursuite de la politique contractuelle a conduit à la conclusion d'un nouveau contrat de développement concernant la **période 2000-2003**

signé le 31 octobre 2000. Le mandat de négociation a été signé par le Premier ministre le 4 avril 2000, fixant la **contribution de l'État à 1.120 millions de francs, en progression de 10% sur le plan précédent sur une base annuelle.** Les trois axes fondant ce nouveau contrat seraient les suivants :

- promouvoir l'emploi et améliorer les dispositifs de formation notamment par une meilleure connaissance des ressources halieutiques, la modernisation des outils de production, par une meilleure qualité des prestations touristiques et la mise en valeur de nouvelles zones, par l'encouragement à la création d'entreprises artisanales et de petites industries ;

- gérer l'environnement par la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles, une meilleure prévention des risques naturels, la réalisation d'études d'assainissement, la collecte et la gestion des déchets, le développement des énergies renouvelables et le développement de l'alimentation en eau potable ;

- réduire les inégalités entre les populations par la réalisation d'équipements scolaires et universitaires, la construction de logements sociaux, la rénovation et la création d'équipements sanitaires, la poursuite des actions de formation et d'insertion et l'aménagement d'équipements sociaux.

- Pour la même période, avait été signé le 30 août 1994 un **contrat d'agglomération** concernant six des sept communes de l'agglomération de Papeete. Les contributions au financement se sont réparties de la façon suivante : 100 millions de francs pour l'État, 23,4 millions de francs pour les communes et 0,825 million de francs pour le territoire. Au nombre des actions entreprises dans ce cadre figurent : la mise en place d'un conseil intercommunal de prévention de la délinquance, des actions d'insertion professionnelle et sociale à destination des jeunes, la création de lotissements sociaux locatifs, la réhabilitation de quartiers anciens dégradés ...

Un nouveau contrat d'agglomération est en préparation pour la période 2000-2003 qui devrait se situer dans le prolongement des actions précédemment engagées. La contribution financière de l'État devrait s'élever à 79,9 millions de francs, celles des communes et du territoire n'étant pas encore fixées.

b) La convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française

En vue d'aider à la reconversion de l'économie polynésienne à la suite du démantèlement du Centre d'expérimentation du Pacifique, une **convention** a été signée entre l'État et la Polynésie française le **25 juillet 1996.**

Cette convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française a fixé à **990 millions de francs** le montant de référence des flux financiers à compenser. Pour déterminer les sommes attribuées à la Polynésie française, soit directement sous forme de dotation non affectée, soit au fonds de reconversion économique dont les modalités de gestion paritaire ont été fixées par cette même convention, sont déduits de ce montant les flux réels constatés par le haut-commissaire après consultation du président du gouvernement de la Polynésie française, à l'aide des chiffres fournis par le commandant supérieur des forces armées en Polynésie française.

Les flux réels sont constitués :

- des dépenses effectuées par les forces armées au titre des activités résiduelles liées au Centre d'expérimentation du Pacifique, soit pour l'essentiel le coût de la base de Hao (5^{ème} régiment étranger, détachement de gestion de la base aérienne, hôpital militaire). Depuis l'engagement du processus de fermeture de la base en 1999, ces dépenses se sont fortement réduites (337 millions de francs en 1998, 175 millions de francs en 1999) ;

- des taxes douanières payées pour ces mêmes activités, soit 18 millions de francs en 1999 ;

- des dépenses du SMA, soit 40 millions de francs.

Le solde par rapport au montant de référence de 990 millions de francs, soit 757 millions de francs pour 1999, est ventilé de la façon suivante :

- un versement de nature fiscale au budget de la Polynésie française : compte tenu des 18 millions de francs perçus par les douanes à l'occasion de l'introduction de matériels destinés à la surveillance des sites nucléaires, il s'agit d'un montant de 213 millions de francs ;

- un versement de 544 millions de francs au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française.

Les années précédentes, les dotations attribuées au fonds ont été respectivement de 10,5 millions de francs pour 1996, 157 millions de francs pour 1997 et 376 millions de francs pour 1998. Pour l'année 2000, la fermeture complète des installations militaires de Hao liées à la surveillance des sites, intervenue fin juin, le détachement du SMA ayant lui vocation à rester implanté dans l'île, conduira à réduire encore sensiblement le poste des flux maintenus et donc à majorer, à due concurrence, la dotation versée au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française.

Les décisions d'affectation d'aides de ce fonds sont prises par le comité de gestion État - territoire, lequel s'est réuni deux fois au cours de

l'année 1999. Un certain nombre de projets ainsi que leurs modalités de financement ont ainsi été décidés (ex. : à Nuku-Hiva aux Marquises, gestion des déchets et travaux routiers ; extension de la zone portuaire et réaménagement du centre-ville d'Uturoa à Raiatea ...). A la fin de l'année 1999 a enfin été créée la SOFIDEP, société de financement et de développement de la Polynésie française, chargée d'accorder des prêts participatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises constituées en Polynésie française, et elle-même financée par ledit fonds.

3. L'évolution de la délinquance et l'activité des juridictions

a) L'évolution de la délinquance

En dix ans, de 1990 à 1999, les crimes et délits en Polynésie française ont augmenté d'un peu plus de 54%. De 1989 à 1995, la délinquance générale n'a cessé de progresser, avec des pics en 1993 et 1995, cette dernière année s'étant illustrée par des émeutes à Papeete. A partir de 1996 en revanche, on assiste à une stabilisation suivie de baisses successives.

La délinquance de voie publique a suivi la même évolution avec une très forte baisse en 1998 (- 28%). En 1999, elle diminue encore de plus de 17% : vols avec violence (- 27,5%), cambriolages (-21%), vols à la roulotte (- 19%), vols de véhicules (-6,2%), dégradations (- 7,3%), aucun vol à main armée.

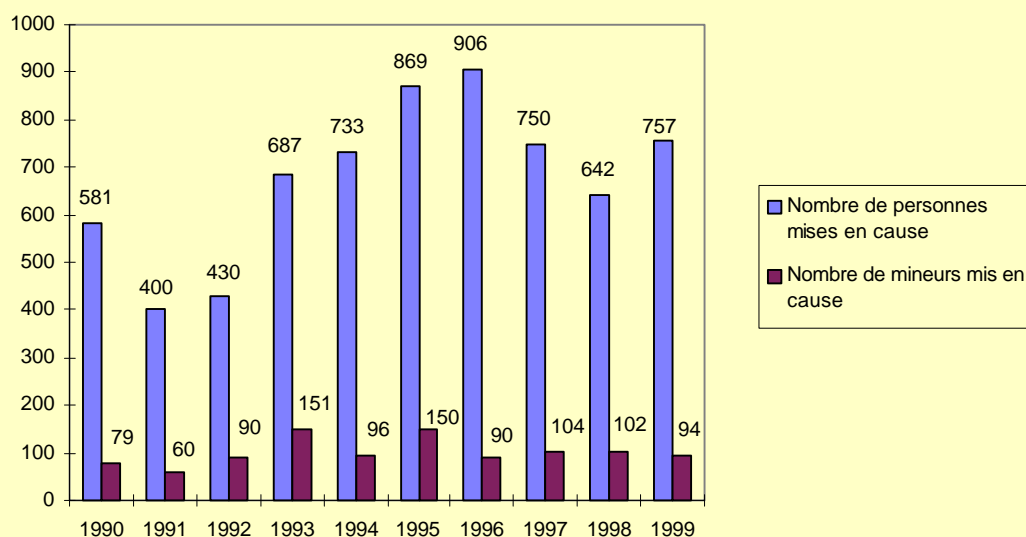
Les infractions à la législation sur les stupéfiants, en nette baisse en 1997 (- 23%) et en 1998 (- 17,8%) ont en revanche fortement augmenté en 1999 (+ 126%) avec 136 faits constatés contre 60 l'année précédente. Cette hausse brutale s'explique en grande partie par une politique délibérée de multiplication des interpellations pour détention, destinées à marquer les esprits dans un but de prévention.

Concernant la délinquance des mineurs, la proportion de mineurs impliqués dans les infractions se situait au cours de la dernière décennie autour de 15 à 17% selon les années. En 1999, cette proportion est en baisse sensible (12,4%), du fait d'un meilleur encadrement de la jeunesse.

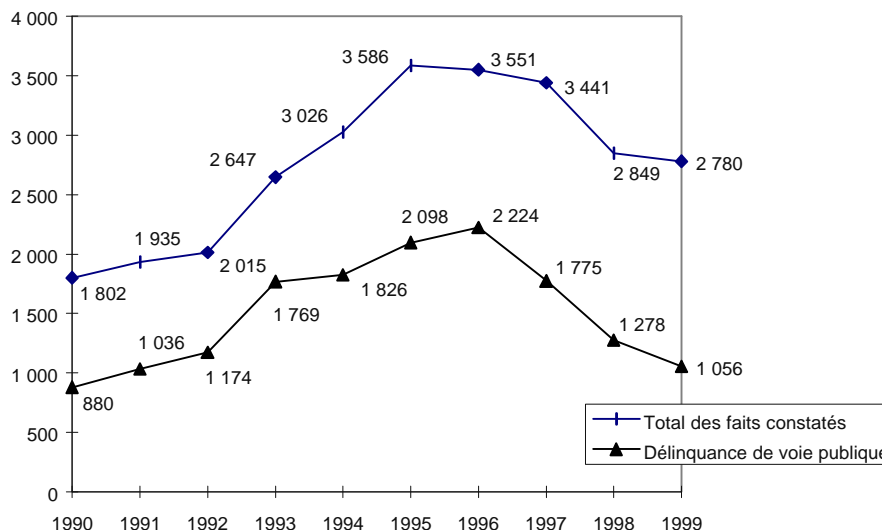
La délinquance en chiffres sur la période 1990-1999 :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des faits constatés	1802	1935	2015	2647	3026	3586	3551	3441	2849	2780
Délinquance de voie publique	880	1036	1174	1769	1826	2098	2224	1775	1278	1056
Nombre de personnes mises en cause	581	400	430	687	733	869	906	750	642	757
Nombre de mineurs mis en cause	79	60	90	151	96	150	90	104	102	94

Evolution du nombre de délinquants sur la période 1990-1999



Délinquance en chiffres sur la période 1990-1999



Comme l'a souligné le haut-commissaire dans une conférence de presse le 16 janvier 2000, notons que par rapport à la métropole la délinquance peut être considérée comme faible avec un taux d'élucidation des délits particulièrement élevé puisque atteignant 72%.

Concernant la **population carcérale**, elle s'élevait au 1^{er} janvier 2000 à 306 détenus répartis de la façon suivante entre les différents établissements pénitentiaires :

Établissement	Capacité mise en service	Effectifs de détenus	Densité carcérale
Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania	193	282	146,1%
Maison d'arrêt de Taiohahe (Iles Marquises)	5	19	380%
Maison d'arrêt d'Uturoa (Raiatea)	10	5	50%
Ensemble de la Polynésie française	208	306	147,1%

Par rapport au 1^{er} janvier 1999, date à laquelle la population carcérale était constituée de 277 détenus, on constate une augmentation de plus de 10%.

Concernant **l'amélioration des équipements**, une mission technique pénitentiaire diligentée fin mai 1999 a élaboré un schéma directeur de restructuration et de rénovation de ces établissements. Ce programme pluriannuel prévoit la rénovation de ces établissements et l'extension de la capacité d'accueil du centre de Faa'a pour un coût total estimé à 35 millions de francs. Par ailleurs, des travaux urgents destinés à l'amélioration des conditions de détention, de la sécurité pénitentiaire et des conditions de travail des personnels ont été effectués pour un montant d'un million de francs. Les maisons d'arrêt de Taiohae et d'Uturoa ont également fait l'objet de travaux de rénovation pour respectivement 450.000 francs et 745.000 francs.

Les effectifs des **personnels pénitentiaires** en fonction au 1^{er} janvier 2000 se répartissent de la façon suivante : 1 agent de direction, 4 agents administratifs, 9 agents socio-éducatifs, 5 agents techniques et 96 agents de surveillance, soit un effectif total de 115 agents.

b) Les moyens et l'activité des juridictions

Le montant des dotations globales de fonctionnement des juridictions s'est accru régulièrement au cours des trois dernière années pour s'établir, en 2000, à 7,111 millions de francs.

En 1999 et 2000, ces juridictions ont en outre bénéficié de mesures de modernisation s'inscrivant dans le cadre d'actions nationales ou de projets d'initiative locale. Ainsi en 1999 la mission modernisation a-t-elle délégué 30.517 francs pour l'acquisition de matériels audiovisuels numériques à la cour d'appel de Papeete pour l'enregistrement des mineurs victimes d'infractions sexuelles en application de la loi du 17 juin 1998. En 2000, cette mission a financé pour un montant de 287.000 francs la création d'un centre de documentation informatisé.

L'effectif réel des juridictions judiciaires se répartit de la façon suivante : 26 magistrats (au lieu de 29 pour l'effectif budgétaire), 26 greffiers dont 4 greffiers en chef et 11 agents de catégorie C.

Concernant **l'évolution du contentieux** traité par les juridictions, on pourra regretter le caractère très sommaire et lapidaire des informations délivrées à votre commission des Lois. Seuls quelques éléments statistiques permettent d'indiquer une forte baisse du nombre d'affaires nouvelles portées devant le tribunal de première instance de Papeete entre 1992 et 1998 (plus de

39% de baisse), pour une progression d'une importance presque équivalente (+ 31%) sur la même période des affaires civiles terminées.

Les jugements rendus par le tribunal correctionnel sont en baisse de plus de 7% sur la période, avec cependant une remontée en 1998, et le nombre d'arrêts rendus par la cour d'assises a chuté de plus de 34% entre 1992 et 1998, passant de 32 à 21.

Les données délivrées concernant l'activité du tribunal administratif sont encore plus frustes puisqu'elles ne visent que les affaires enregistrées et réglées en 1999 ainsi que les affaires en stock au 31 décembre 1999, sans aucune mise en perspective.

C. WALLIS ET FUTUNA

1. Les perspectives d'évolution de la situation institutionnelle et la poursuite de la politique contractuelle en faveur du développement

- Ce **territoire d'outre-mer** demeure régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée successivement par les lois du 29 décembre 1971, du 26 juin 1973, du 18 octobre 1978 et par la loi organique du 20 février 1995.

Alors qu'au début des années 1980 avait été évoquée la possibilité d'une révision de ce statut, ces velléités sont restées jusqu'à présent sans lendemain. Au cours des dix dernières années, le **thème de la modernisation statutaire** a fait l'objet de **déclarations multiples**, tant des autorités territoriales que de l'État.

A l'occasion de sa **visite à Wallis-et-Futuna du 6 au 9 mai 1998**, le **secrétaire d'État à l'outre-mer** avait précisé, lors de la séance solennelle à l'assemblée territoriale, qu'il y avait lieu de réfléchir ensemble à l'avenir du territoire, un avenir respectueux de la tradition incarnée par la coutume dont la République garantit le respect mais aussi soucieux d'apporter à la population les moyens d'assurer le progrès.

Deux ans plus tard, le 4 mai 2000, le secrétaire d'État à l'outre-mer a fait état des souhaits formulés notamment par M. Victor Brial, député, et M. Kamilo Gata, conseiller économique et social, visant à réaffirmer le rôle du conseil territorial, à réduire le nombre des circonscriptions électorales, à moderniser le fonctionnement de l'assemblée territoriale et à doter ses membres d'un véritable statut. La constitution d'un **groupe de travail** sous la responsabilité du préfet a ainsi été proposée **en vue de la rédaction de**

propositions concrètes et consensuelles susceptibles d'être reprises ultérieurement dans un projet de loi.

- Concernant la politique contractuelle de soutien au développement du territoire, rappelons qu'un **contrat de plan** avait été conclu pour la période **1994-1999** et une **convention de développement** pour la période **1995-2000**. Le contrat s'articulait autour de quatre objectifs essentiels, l'éducation et le développement du sport, l'emploi et la formation professionnelle, les infrastructures et l'environnement, et son montant s'élevait à 72,6 millions de francs dont 58,03 à la charge de l'État. La convention de développement du 2 mars 1995 prévoyait un effort supplémentaire de l'État de 159 millions de francs destinés à amplifier certaines opérations inscrites au contrat de plan. Au 31 décembre 1999, le taux d'engagement s'élevait à 91% pour le contrat de plan et à 82% pour la convention de développement.

Un **nouveau contrat de développement** a été conclu entre l'État et le territoire pour la période **2000-2004**. Signé le 4 mai 2000, son montant s'élève à 258,8 millions de francs dont 243,8 millions à la charge de l'État et il regroupe dans un document unique l'ensemble des interventions réparties précédemment entre le contrat de plan et la convention de développement. Ce contrat prévoit en outre la possibilité de *« la mise en place d'avenants à intervenir en cours d'exécution, en cas d'insuffisance avérée des dotations inscrites, en raison de la situation spécifique calédonienne qui pèsera de façon certaine sur le devenir des Wallisiens et Futuniens »*.

2. L'accord particulier devant régir les relations entre la Nouvelle-Calédonie et le territoire des îles Wallis-et-Futuna

L'article 225 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie avait prévu que les relations de la Nouvelle-Calédonie avec les îles Wallis-et-Futuna seraient précisées par un accord particulier conclu **au plus tard le 31 mars 2000**.

Cette date butoir n'a pas été respectée, la négociation se heurtant à d'importantes difficultés. Un groupe de travail composé de représentants de l'État et du territoire a ainsi été créé le 9 novembre 1999 pour définir une méthode de travail et formuler des propositions à la Nouvelle-Calédonie. Un projet d'accord a été transmis le 15 mars 2000 par le président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ses grands axes concernant la formation, l'emploi, le développement économique et la santé. Les parties ont réaffirmé dans une déclaration commune préliminaire à la signature de l'accord particulier leur confiance dans la coopération et le partenariat futurs entre les populations de la Nouvelle-Calédonie et des îles Wallis-et-Futuna.

La question de cet accord a été inscrite à l'ordre du jour de la réunion du comité des signataires présidée par le secrétaire d'État à l'outre-mer le 2 mai 2000. Les partenaires ont validé le principe de la conclusion d'un accord cadre qui devra être ultérieurement complété par des conventions d'application.

Ce dossier n'a pas beaucoup avancé depuis, l'invitation adressée aux représentants de la Nouvelle-Calédonie par le président de l'assemblée territoriale pour une réunion préparatoire à Wallis en août 2000 étant restée sans réponse.

Lors de sa visite à Wallis-et-Futuna le 27 octobre 2000, le secrétaire d'État à l'outre-mer a indiqué qu'un accord serait conclu au mois de décembre. Sa signature pourrait intervenir à l'occasion de la réunion du comité des signataires des 18 et 19 décembre.

D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.)

Sur ce territoire, érigé en territoire d'outre-mer par la loi n° 55-1052 du 6 août 1952, la France exerce sa souveraineté de façon originale :

- dans les **Terres australes** (Crozet, Kerguelen, Saint-Paul et Amsterdam), cette souveraineté n'a jamais été contestée. Il est cependant nécessaire de l'affirmer régulièrement par une présence permanente sur les bases scientifiques qui y sont implantées et par une surveillance de la zone économique de 200 milles nautiques autour des îles et des archipels ;

- en **Antarctique**, la souveraineté française sur la Terre Adélie s'exerce dans le cadre du Traité de Washington de 1959 qui a mis fin à toutes les revendications territoriales. En 1991, le protocole de Madrid sur la protection de l'environnement a fait de ce continent une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science. La France, signataire du Traité de Washington avec douze autres pays, a été reconnue comme l'un des sept États possessionnés.

Les **enjeux** de la présence française sur ces terres lointaines sont essentiellement :

- la **recherche scientifique** :

Le territoire des T.A.A.F. ne compte pas de population autochtone, mais la présence humaine y est continue. Les emplois permanents se répartissent de la façon suivante : 58 pour le district des Kerguelen, 22 pour le district de Crozet, 27 pour le district de Saint-Paul et Amsterdam et 25 pour le district de la Terre Adélie, soit un total de 132 personnes. Ces effectifs

regroupent à la fois des chercheurs et des scientifiques travaillant pour le compte de l'Institut Français de Recherche et de Technologie Polaire (IFRTP) (52 personnes réparties sur l'ensemble des T.A.A.F.), des services de logistique et de soutien (34 militaires mis à disposition par le ministère de la Défense), des personnels recrutés sous contrat pour des périodes de 4 à 12 mois ou qui effectuent leur volontariat à l'aide technique et assurent la gestion au quotidien des bases (31 personnes). Enfin, sont inclus dans les effectifs permanents des personnels de Météo France (8 personnes) et du personnel chargé de la maintenance de la station du CNES (5 personnes).

Ces archipels sont des lieux d'observation scientifique privilégiés dans des domaines aussi divers que la biologie, la géographie, la chimie et la physique de l'atmosphère, la glaciologie, l'océanologie ou la médecine.

Concernant l'Antarctique, un accord de coopération a été signé entre les deux instituts nationaux chargés des recherches polaires français et italien en vue de la construction d'une base scientifique permanente, Concordia, au lieu-dit Dôme C. La campagne d'été 1999-2000 a vu le démarrage de l'édification de la station. Les raids terrestres ont permis d'acheminer plus de 410 tonnes de matériels et confirmé l'hypothèse de l'ouverture pour l'hivernage au printemps 2003. Ces matériels étaient également destinés au programme européen de glaciologie EPICA dans le cadre duquel des scientifiques procèdent à des forages de glace permettant une meilleure connaissance des climats passés.

- la pêche :

Les T.A.A.F. disposent de zones économiques exclusives très étendues comportant des ressources halieutiques importantes et diversifiées, en particulier la légine et la langouste. Depuis 1998, deux armements réunionnais et deux armements métropolitains sont autorisés à pêcher. La pêche est en effet strictement réglementée, les autorisations étant attribuées chaque année dans la limite de captures maximales.

Un dispositif a été mis en place depuis 1997 pour lutter contre la pêche illicite, comportant quatre volets : une répression plus sévère ; la présence permanente sur zone des pêcheurs autorisés avec la présence obligatoire à bord d'un contrôleur-observateur scientifique assermenté susceptible de dresser un procès-verbal en cas de constatation d'infraction ; une surveillance renforcée assurée par la Marine nationale (entre mars 1997 et la fin de l'année 1999, 16 bateaux ont été arraisonnés) ; une coopération active avec l'Australie, l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande par des échanges d'informations sur les navires repérés.

- une zone stratégique pour Météo France (stations installées dans les quatre districts), le C.E.A. (surveillance permettant d'assurer le respect du

Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires signé par la France en 1995) et le CNES (observation des satellites).

Notons que le **transfert du siège du territoire des T.A.A.F. à La Réunion**, décidé par décret du 16 mars 1996, est désormais achevé. L'installation des personnels civils et militaires s'est effectuée le 3 avril 2000.

Rappelons enfin que le **groupe d'études sénatorial sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes**, rattaché à la commission des Lois et présidé par notre excellent collègue M. Lucien Lanier, a organisé au mois de juin dernier une conférence animée par Mme Isabelle Autissier, navigatrice et membre du conseil consultatif des T.A.A.F., sur le thème des terres et mers australes.

III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE SUR LE PLAN NORMATIF

Votre commission des Lois procède traditionnellement à un examen détaillé de l'application des lois concernant les territoires d'outre-mer relevant de sa compétence au fond.

Elle estime en outre opportun de faire le point sur les réformes législatives en cours ou à venir et sur les évolutions du cadre juridique de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.

A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE AINSI QUE LES RÉFORMES EN COURS OU À VENIR

1. L'application des lois relatives aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

Après la **loi du 5 juillet 1996** portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer et les **vingt ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 6 mars 1998** et ayant donné lieu à quatre projets de loi de ratification définitivement adoptés au mois de décembre 1999, une **nouvelle loi d'habilitation n° 99-899 du 25 octobre 1999** est venue autoriser le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

Un **nouveau train de dix-huit ordonnances** a ainsi été publié dans les délais requis par l'habilitation au début de l'année et au printemps 2000 :

- trois ordonnances du 13 janvier 2000, l'une n° 2000-27 relative à la contribution de l'État aux ressources des communes de la Polynésie française, l'autre n° 2000-28 relative à la santé publique à Mayotte et portant modification des ordonnances n° 92-1070 du 1^{er} octobre 1992 et n° 96-1122 du 20 décembre 1996 modifiée, la troisième n° 2000-29 portant création d'une agence de santé et extension ou adaptation de certaines dispositions du code de la santé publique aux îles Wallis-et-Futuna ;

- une ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer et modifiant la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion ;

- deux ordonnances du 2 mars 2000, l'une n° 2000-189 du 2 mars 2000 portant extension et adaptation du titre Ier du livre IV du code de la santé publique relatif aux professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et aux territoires d'outre-mer des îles Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises, l'autre n° 2000-190 relative aux chambres de discipline des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ;

- deux ordonnances du 8 mars 2000, l'une n° 2000-218 relative aux règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, l'autre n° 2000-219 relative à l'état civil à Mayotte ;

- une ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000 portant actualisation et adaptation du droit du travail de l'outre-mer ;

- quatre ordonnances du 19 avril 2000, la première n° 2000-347 modifiant l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959 portant réforme du régime de l'émission dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, la deuxième n° 2000-350 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer, la troisième n° 2000-351 portant prolongation de la scolarité obligatoire dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna, la dernière n° 2000-352 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles dans les îles Wallis-et-Futuna ;

- cinq ordonnances du 26 avril 2000, la première n° 2000-370 relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises, les quatre suivantes n° 2000-371 à 2000-374 relatives respectivement aux conditions

d'entrée et de séjour des étrangers à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Trois projets de loi de ratification de ces ordonnances ont été déposés sur le bureau du Sénat les 13 et 19 juillet 2000, mais **n'ont pas encore été inscrits à l'ordre du jour**. Or, cet examen des dispositions prises par ordonnances à l'occasion du débat sur les projets de loi de ratification est éminemment souhaitable et faisait partie du contrat moral passé avec le Gouvernement pour admettre le recours désormais quasi-systématique à la procédure des ordonnances en matière d'actualisation du droit applicable outre-mer. Comme l'a souligné votre commission des Lois dans son rapport sur la loi d'habilitation¹, « *si le Conseil constitutionnel admet le procédé de la ratification tacite qui résulte de la 2^e manifestation de volonté implicitement, mais clairement exprimée du Parlement² lors du vote d'une loi ultérieure modifiant les mesures prises par ordonnance (décision n° 72-73 DC du 29 février 1972), une ratification expresse semble de loin préférable : elle constitue l'occasion pour le Parlement jusque-là dessaisi d'exercer un contrôle sur le contenu des ordonnances ; elle permet par ailleurs de conférer valeur législative à l'ensemble des mesures prises sans attendre que cette onction résulte au cas par cas de modifications ultérieures et constitue un gage de cohérence et de sécurité juridique pour l'ordonnancement juridique* ».

Outre ces mesures d'actualisation du droit applicable outre-mer, les deux **lois n° 99-209 et 99-210 du 19 mars 1999**, l'une organique l'autre ordinaire, qui définissent le **nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie**, sont aujourd'hui **très largement applicables**.

Concernant la loi organique, après les treize décrets intervenus en 1999, neuf nouveaux décrets ont été pris en 2000 pour son application.

Trois d'entre eux tendent à organiser les modalités matérielles des transferts de compétences effectués de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie et les provinces :

- le décret n° 2000-365 du 26 avril 2000 relatif à la commission consultative d'évaluation des charges créée par l'article 55 de la même loi (charges nouvelles liées aux transferts de compétences ;

- le décret n° 2000-366 du 26 avril 2000 relatif aux modalités d'évaluation des charges transférées par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces ;

¹ Rapport n° 3 (1999-2000), page 10.

- le décret n° 2000-804 du 24 août 2000 relatif à la date et aux modalités de transfert à la Nouvelle-Calédonie des services de l'Etat chargés de la mise en œuvre des compétences transférées.

Trois autres concernent l'organisation des élections au congrès et aux assemblées de province :

- le décret n° 2000-255 du 20 mars 2000 relatif à la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

- le décret n° 2000-430 du 25 mai 2000 relatif à l'organisation des élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;

- le décret en Conseil d'Etat n° 2000-446 du 25 mai 2000 relatif au traitement automatisé nécessaire à la tenue du fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, trois autres encore ont concerné :

- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges : décret en Conseil d'Etat n° 2000-578 du 22 juillet 2000 ;

- le comité de gestion du fonds intercommunal de péréquation (FIP) pour le fonctionnement et pour l'équipement des communes de Nouvelle-Calédonie : décrets en Conseil d'Etat n° 2000-822 et 2000-823 du 28 août 2000.

La plupart des décrets prévus par la loi organique pour la mise en œuvre du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie ont ainsi désormais été pris.

En ce qui concerne la loi ordinaire complétant la loi organique, n'a pas encore été pris le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 4 pour la publication de la partie législative du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, alors même qu'il était prévu que cette publication intervienne avant le 31 décembre 1999.

2. Les réformes législatives en cours ou en suspens

Les réformes législatives en cours ou en suspens concernent essentiellement la Polynésie française.

Rappelons que **la Polynésie française était sur le point de devenir un « pays d'outre-mer »** au début de l'année 2000, un projet de loi constitutionnelle ayant été adopté en termes conformes par l'Assemblée

nationale le 10 juin 1999 et par le Sénat le 12 octobre 1999. Cette réforme devait permettre la mise en œuvre de nouveaux transferts de compétences de l'État à la Polynésie française et l'institution d'une citoyenneté polynésienne offrant des avantages spécifiques aux populations autochtones en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et d'accession à la propriété foncière. La réunion du Congrès du Parlement à Versailles le 24 janvier 2000 ayant été annulée, la mise en œuvre de ce nouveau statut est suspendue.

Cette réforme constitutionnelle comprenait un second volet tendant à préciser la définition du corps électoral admis à participer aux élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, lui aussi mis en veille.

Une **proposition de loi organique** est par ailleurs en cours d'examen devant le Parlement pour procéder à un **rééquilibrage de la répartition des sièges entre les cinq circonscriptions électorales de la Polynésie française au sein de l'assemblée locale**, afin de tenir compte des évolutions démographiques intervenues depuis 1985, date de la dernière révision effectuée. La procédure d'adoption devrait pouvoir aboutir avant la fin de l'année et il faut souhaiter qu'une solution consensuelle puisse être définie dans la mesure où cette modification substantielle des règles électorales interviendrait moins de six mois avant le prochain renouvellement de l'assemblée de la Polynésie française, fixé à mai 2001.

Enfin, rappelons que le programme législatif pour 1999 concernant les territoires d'outre-mer devait intégrer l'examen du **projet de loi organique et du projet de loi simple le complétant relatifs au régime communal applicable dans le territoire de la Polynésie française**. Ces deux textes, répondant à la nécessité de moderniser l'institution communale, furent déposés au Sénat le 26 mai 1998 mais n'ont **jamais été inscrits à l'ordre du jour**. Cette réforme demeure cependant prioritaire dans la mesure où, comme l'avait souligné nos excellents collègues MM. Lucien Lanier et Guy Allouche dans leur rapport d'information établi au nom de votre commission des Lois à la suite de la mission effectuée en Polynésie française du 14 au 28 janvier 1996, les communes sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la perspective d'un développement équilibré du territoire. Or, les communes polynésiennes font exception aujourd'hui dans la mesure où elles ne bénéficient pas encore du régime de la décentralisation.

B. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne font pas partie intégrante de l'Union européenne mais lui sont associés. Les objectifs et les moyens de cette association sont définis par les dispositions de la quatrième partie du Traité de Rome.

Des décisions successives du Conseil, dites « décisions d'association », précisent et mettent en œuvre ce régime, caractérisé par une coopération commerciale avec libre accès des produits originaires des PTOM au marché communautaire et une coopération financière reposant en particulier sur le Fonds européen de développement (FED) ainsi que la mise en œuvre réciproque des principes de libre établissement et de libre prestation de services.

S'applique actuellement aux PTOM la décision d'association du 25 juillet 1991, qui a fait l'objet d'une révision à mi-parcours. Cette révision, adoptée par le Conseil au mois de novembre 1997 après plusieurs années de négociations, a essentiellement apporté des modifications au régime d'accès de certains produits (riz, sucre) au marché communautaire et procédé à la répartition du 8^{ème} FED. Elle n'avait pas pour but de modifier en profondeur le régime d'association.

La décision d'association du 25 juillet 1991, modifiée le 24 novembre 1997, est arrivée à expiration le 29 février 2000. Les négociations en vue de l'adoption d'une nouvelle décision ayant pris du retard en raison de la désignation d'un nouveau collègue et des restructurations internes à la Commission, la décision susvisée a été **prorogée d'un an, soit jusqu'au 28 février 2001.**

Dans cette perspective, **la Commission** vient d'adopter, le **15 novembre 2000**, une **proposition** qui définit les modalités de sa future association avec les PTOM pour la période du 1^{er} mars 2001 au 31 décembre 2007. Cette proposition doit être désormais transmise au Conseil et au Parlement.

En matière d'aide financière, les modalités de répartition des allocations du IX^{ème} FED dont le montant prévisionnel global est évalué à 175 millions d'euros seront fondées sur des critères figurant dans la nouvelle décision. Rappelons que les PTOM français s'étaient vus allouer au titre du VIII^{ème} FED 50,3 millions d'euros, soit une augmentation de 25% par rapport au VII^{ème} FED.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie dans le projet de budget du secrétariat d'État à l'Outre-mer pour 2001, ramenés le cas échéant aux montants proposés par la commission des Finances.

ANNEXE

**AVIS RENDU PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 113
DE LA LOI ORGANIQUE DU 12 AVRIL 1996
PORTANT STATUT D'AUTONOMIE
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**Conseil d'Etat
Haut-commissaire de la République en Polynésie française
M. Mochon, rapporteur
Mme Daussun, commissaire du Gouvernement
24 février 1999**

(Section du contentieux, 10^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 10^{ème} sous-section, de la section du contentieux

Vu le jugement du 17 novembre 1998, enregistré le 24 novembre 1998 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat par lequel le tribunal administratif de Papeete, avant de statuer sur le déféré du Haut-commissaire de la République en Polynésie française tendant à l'annulation ainsi qu'au sursis à exécution de la délibération n° 98154/APF de la commission permanente de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française du 10 septembre 1998 portant création d'un service du travail et sur la demande du syndicat professionnel de l'inspection du travail tendant à l'annulation partielle des dispositions de la même délibération et à la condamnation du territoire de la Polynésie française à lui verser au titre de dommages et intérêts la somme de 1 franc CFP, a transmis, en application de l'article 113 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les dossiers de ces demandes au conseil d'Etat en soumettant à son examen la question de savoir si ladite délibération fait une exacte application de la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire de la Polynésie française ;

.....
....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, notamment son article 113 ;

Vu la loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française ;

Vu le décret n° 57-479 du 4 avril 1957 portant application des modifications adoptées par le Parlement concernant le décret n° 56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services de l'Etat dans les territoires d'outre-mer et énumération des cadres de l'Etat ;

Vu le décret n° 88-129 du 5 février 1988 relatif au contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail en Polynésie française ainsi qu'à la mise à disposition du territoire du service de l'inspection du travail ;

Vu les articles 57-14 à 57-16 ajoutés par le décret n° 97-30 du 13 janvier 1997 au décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, modifié ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu en audience publique :

- le rapport de M. Mochon, auditeur,
- les conclusions de Mme Daussun, commissaire du gouvernement

Rend l'avis suivant :

Aux termes de l'article 6 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : (...) 7° (...) principes généraux du droit du travail ; 8° (...) procédure pénale, à l'exclusion de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs » ;

Les principes généraux du droit du travail s'entendent notamment des modalités d'organisation et de fonctionnement du service de l'inspection du travail qui est un service de l'Etat. Par suite, les questions relatives à l'inspection du travail traitées par la loi du 10 juillet 1986 susvisée et les décrets du 4 avril 1957 et du 5 février 1988 susvisés sont de la compétence de l'Etat.

Par ailleurs, des dispositions déterminant les agents habilités à rechercher et à constater des infractions à des dispositions pénalement sanctionnées et les autorisant à procéder à des visites, des enquêtes et à des prélèvements sur les matières mises en œuvre et les produits distribués ressortissent à la procédure pénale et sont donc de la compétence de l'Etat.

Il suit de là que l'autorité territoriale ne peut, sans qu'il soit porté atteinte aux règles de répartition des compétences ci-dessus rappelées, confier à un service du travail dont elle déciderait la création, les missions appartenant à l'inspection du travail ;

Le présent avis sera notifié au président du tribunal administratif de Papeete, au Haut-commissaire de la République en Polynésie française, au président de l'Assemblée de la Polynésie française, au président du gouvernement de la Polynésie française et au secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Il sera publié au Journal officiel de la Polynésie française.