

La séance est ouverte à 10 heures par Monsieur le Président, en présence de tous les membres, à l'exception de Monsieur MARCILHACY excusé.

Monsieur le Président donne des nouvelles sur l'état de santé de Monsieur MARCILHACY qui reste préoccupant, même si Madame MARCILHACY est optimiste. On peut espérer qu'il sera rétabli en juillet, mais il ne pourra reprendre son activité au Conseil qu'en septembre.

Monsieur le Président donne la parole à Monsieur LECOURT pour son rapport.

Monsieur LECOURT : Atteint par un virus grippal de fin de saison, je vous prie d'excuser la faiblesse de ma voix.

Nous sommes saisis une fois de plus des problèmes de Nouvelle-Calédonie. Ceux-ci donnent lieu à des textes à la cadence d'une ou deux lois par an. Celle dont il s'agit aujourd'hui ne sera sûrement pas la dernière, quels que soient les résultats de la consultation.

Il convient de se remettre en mémoire certains faits, bien qu'ils soient peu en rapport avec les saisines. Nous sommes en présence d'un territoire dont la population est bigarrée : 40 à 42 % de Mélanésiens, 37 % d'Européens et assimilés, 20 % d'origines diverses (Wallisiens, Tahitiens, Indonésiens, Vietnamiens...). Il s'agit donc de populations extrêmement variées ; on peut s'interroger sur la possibilité qu'elles ont de vivre ensemble, mais ce n'est pas notre affaire.

L'an dernier, la loi du 17 juillet 1986 a prévu, en son article premier, l'organisation dans un délai d'un an d'une consultation qui commande la loi qui nous est déférée : "Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances seront consultées sur l'accession du territoire à l'indépendance ou sur son maintien au sein de la République française avec un statut, fondé sur l'autonomie et la régionalisation, dont les éléments essentiels seront portés préalablement à leur connaissance.- Une loi ultérieure déterminera les conditions dans lesquelles interviendra la consultation".

En vertu de ce texte, le Gouvernement a déposé un projet de loi qui comporte diverses dispositions auxquelles le Parlement a apporté peu de modifications mais, remarquez-le bien, qui renvoie le libellé de la question et des réponses à un décret en Conseil d'Etat : "La consultation prévue à l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie est organisée conformément aux dispositions de la présente loi.- La publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et dépendances du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation devra intervenir au plus tard le quatrième dimanche précédant le jour du scrutin ; le même décret fixe la date d'ouverture de la campagne en vue de la consultation". Cet article premier du projet initial ne comporte rien d'autre : pas de question, pas de réponse.

.../...

Une exception d'irrecevabilité a été présentée devant l'Assemblée nationale, sans référence aucune à une base constitutionnelle. Pas davantage la question préalable soulevée ne mentionne une inconstitutionnalité. Ces deux incidents ont été écartés par un scrutin faisant apparaître un partage des votes semblable et conforme aux attentes.

Au cours des débats, et déjà en commission, les députés ont estimé nécessaire de compléter l'article premier du projet par l'indication de la question et des réponses : "La question posée aux électeurs appelés à participer à cette consultation est : "Souhaitez-vous que la Nouvelle-Calédonie demeure au sein de la République française ou souhaitez-vous qu'elle accède à l'indépendance ?".- A cette question, les électeurs peuvent apporter l'une des réponses suivantes : "Je souhaite que la Nouvelle-Calédonie demeure au sein de la République française".- "Je souhaite que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance".

Je passe sur les modifications introduites dans des dispositions sans importance pour nous : par exemple, la présidence de la commission de contrôle est attribuée à un membre de la Cour de cassation, au lieu d'un membre du Conseil d'Etat.

Le texte ainsi amendé par les députés a été transmis au Sénat. Devant le Sénat, les problèmes constitutionnels ont été évoqués à deux titres. Tout d'abord, la question préalable soutenue par Monsieur DREYFUS-SCHMIDT et portant sur la régularité de la consultation au regard du critère de résidence de trois ans utilisé pour définir les populations intéressées. Le Sénat, après une longue discussion, écarte la question préalable. Cette question de fond n'est pas reprise par les saisissants, contrairement à ce que j'attendais.

Puis, il y a les discussions sur l'article premier. Monsieur DAILLY, trouvant insuffisant le texte issu de l'Assemblée nationale, demande l'ajout sur lequel portent les saisines : "La question posée aux électeurs appelés à participer à cette consultation est : "Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ?". Voilà les termes qui vont nous intéresser.

Je dois ici indiquer que ce statut, avec ses éléments essentiels, a été présenté par le Gouvernement au cours des débats :

"Je rappelle ces principes. Il s'agit d'abord de la désignation d'un exécutif élu : alors que la loi du 23 août 1985 confiait l'exécutif du territoire au Haut-commissaire, représentant de l'Etat, le futur statut devra retenir le principe d'un exécutif territorial élu associant toutes les tendances représentatives du territoire. Il s'agit, ensuite, de la délimitation des régions en fonction de critères géographiques, économiques et sociologiques, qui conduiront à revenir au découpage électoral traditionnel Est-Ouest-Sud-Iles Loyauté qui a toujours été, du moins jusqu'en 1985, le cadre logique de l'administration du territoire. Il s'agit, en troisième lieu, de

.../...

l'attribution de larges compétences aux régions, le territoire conservant les moyens d'une nécessaire coordination et l'Etat, grâce à ses compétences régaliennes, apparaissant comme un arbitre dans le respect du principe d'autonomie. Il s'agit, enfin, du maintien, sous une forme, le cas échéant, actualisée, d'organes représentatifs de la coutume, dont on sait le rôle essentiel en milieu mélanésien". Voilà donc les quatre principes qui seraient à la base du futur statut.

Enfin, la commission mixte paritaire s'est tenue : le texte du Sénat a été accepté et voté par les deux assemblées.

La loi elle-même dit en réalité peu de choses ou plutôt dit des choses peu contestées. Elle comprend l'article premier qui va nous occuper ; l'article 3 : "Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de la consultation et résidant en Nouvelle-Calédonie et dépendances depuis au moins trois ans à la date de promulgation de la présente loi" ; l'article 5 relatif à la commission administrative chargée de dresser la liste des votants ; l'article 7 (je passe sur les détails) qui prévoit une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation, dont la mission est précisée à l'article 8 : "Veiller à la liberté et à la sincérité de la consultation" ; l'article 9 prévoit l'intervention de la commission nationale de la communication et des libertés. Tel est, en gros, le texte de la loi qui n'a pas fait l'objet de contestation, à l'exception de l'article premier.

Les deux saisines, présentées par des députés et des sénateurs, sont conçues exactement dans les mêmes termes. Deux moyens sont soulevés, du moins si l'on peut parler de moyens :

Le premier est tiré de la confusion qui résulte de l'article premier entre la consultation qui se situe sur le terrain de l'indépendance et la question du statut soumise à l'approbation des populations. Cette confusion est aggravée par le fait que la question ne correspond pas tout à fait aux réponses proposées.

Le deuxième moyen tend à démontrer que le Gouvernement se voit donner un pouvoir qu'il n'a pas, le pouvoir de présenter un statut. Nous sommes en présence d'une délégation de pouvoir pour l'annonce du statut futur. Les requérants exposent la procédure qui aurait dû être suivie.

Observons d'abord que les auteurs des saisines mettent en cause l'article 53, alinéa 3, pour en déduire toutes sortes de conséquences. En fait, leurs thèses remontent à ce qu'on a, peut-être abusivement, appelé la doctrine Capitant. Selon cette doctrine, dès lors que le préambule qui vise les territoires d'outre-mer, a épuisé ses effets à la suite de la consultation de 1958, il faut trouver un autre système pour les territoires d'outre-mer voulant accéder à l'indépendance après l'expiration de ce délai.

Reprise par le Conseil constitutionnel, comme nous le verrons, cette doctrine estime que la seule manière de s'en sortir est d'appliquer purement et simplement l'article 53, alinéa 3, qui relève du titre sur les traités et accords internationaux. On traite ainsi les territoires d'outre-mer par avance comme des territoires indépendants.

.../...

La décision du 30 décembre 1975 relative à Mayotte accepte cette doctrine. Après avoir cité le texte de l'article 53, alinéa 3, le Conseil constitutionnel déclare : "Considérant que les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché".

Par conséquent, le Conseil constitutionnel s'est fondé exclusivement sur l'article 53, alinéa 3. Donc, il y a une difficulté pour nous, si nous devons, non pas changer la jurisprudence (car les principes sont les mêmes), mais l'aménager. Il est difficile de donner des coups de barre par trop brutaux d'une décision à l'autre ; mais il faut indiquer la question à nos successeurs qui pourront aménager cette disposition pour les territoires d'outre-mer.

Il faut lire le Préambule de la Constitution : "Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946.- En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique".

Nous sommes en présence, d'une part, d'un principe (la libre détermination des peuples) que nous trouvons dans la constitution antérieure, d'autre part, de l'application en 1958 de ce principe aux territoires d'outre-mer de l'époque. Donc, ces principes n'ont pas été effacés par la consultation de 1958. Le principe demeure, qui est affirmé dans l'ensemble des textes.

La question se pose alors de savoir s'il peut y avoir une différence quant aux conséquences à en tirer par rapport à l'article 53, alinéa 3. L'article 53, alinéa 3, ne fait qu'appliquer à l'ordre international le principe expressément prévu pour les territoires d'outre-mer dans le Préambule, alinéa 2 :

"Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées". Cette notion de consentement des populations intéressées est à la base du principe. Donc, nous pouvons dire, sans demander au Conseil constitutionnel de faire un virage à angle droit, que l'article 53, alinéa 3, exclusivement prévu sous le titre VI pour les traités et accords internationaux, ne fait qu'appliquer à l'ordre international un principe affirmé par le Préambule expressément prévu pour les territoires d'outre-mer. On laisse les choses en l'état ; nos successeurs, et peut-être certains d'entre nous, auront la possibilité de réécrire les textes qui sont à la base de nos décisions.

Ce problème est un préalable, bien que sans conséquence sur le débat actuel, mais qui permet d'éviter des confusions que l'on trouve dans les débats à la suite de la décision sur Mayotte : par exemple, un intervenant au Sénat a estimé que la consultation relevait exclusivement du droit international.

.../...

EXAMEN DU PREMIER MOYEN :

Selon les auteurs des saisines, l'article 53, alinéa 3, oblige le législateur à poser des questions simples ; il faut donc consulter, non pas sur une option entre ceci et cela, mais seulement sur l'indépendance : veut-on ou non l'indépendance ? Si oui, il doit y avoir une nouvelle loi ; sinon, on demeure au sein de la République française.

Or, les auteurs de la saisine disent que la question posée introduit une confusion sur l'objet, sur la procédure et sur les articles de la Constitution applicables.

Il y a deux objets visés dans une même question : celle-ci est ambiguë. Quant à la procédure, il y a deux voies différentes : la consultation pour l'indépendance relève des populations du territoire, la question sur le statut relève de la loi après avis de l'assemblée territoriale (article 74 de la Constitution). Appeler la population du territoire à se prononcer sur le statut serait organiser un référendum partiel non prévu par la Constitution. Enfin, ces matières sont régies par deux textes différents (les articles 53 et 74).

Cette confusion est aggravée par la discordance entre la question et les réponses dans lesquelles disparaît la mention du statut.

En réalité, les saisissants ont repris la doctrine Capitant exprimée en 1966 dans le rapport relatif à la loi sur la Côte des Somalies. Le rapporteur estimait qu'il fallait "serrer de plus près la Constitution" ; l'invocation d'un statut renouvelé dans le libellé de la question pouvait être source de confusion et, par souci de pureté, Monsieur CAPITANT souhaitait écarter cette allusion.

Voilà l'ensemble des critiques. Vous observerez que ces diverses contestations ne visent que l'amendement Dailly modifiant, lors de la lecture au Sénat, le texte de l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'un texte sur lequel on peut avoir quelque hésitation sur le plan de l'opportunité : quel intérêt y avait-il à faire obligation au Gouvernement de faire connaître ses intentions ? Sur le fond, l'amendement n'emporte aucune obligation juridique sauf celle d'informer, mais ne change rien au statut.

Réfléchissons aux conditions générales dans lesquelles on peut se trouver devant une consultation qui est imposée ou que le législateur s'impose à lui-même : il peut être dans l'embarras avec des textes qui risquent de mettre la charrue avant les boeufs ou de l'entraîner dans des situations dangereuses au point de vue constitutionnel.

Les auteurs des saisines et Monsieur CAPITANT - pour lesquels le corps électoral doit avoir à répondre à une question simple - estiment que la Constitution serait un véritable moule. Quand je regarde la Constitution, je demande : "En vertu de quoi ? Le Préambule ou l'article 53 sont-ils rigides, imposent-ils un tel formalisme, que le législateur ne puisse moduler le libellé en fonction des situations ? Après lecture de la Constitution, je ne vois qu'aucun moule n'est prévu.

.../...

Le rapport Capitant ne s'y est d'ailleurs pas trompé. Poussée jusqu'au bout, la position de Capitant était intenable. La commission des lois a commencé par accepter de voter sur un projet de statut entièrement rédigé qui devait être joint au projet de loi : ainsi Monsieur CAPITANT préconisait le vote préalable d'un statut alors qu'il soutenait que la question devait porter seulement sur l'indépendance. La Commission des lois et le rapporteur ont été dans l'impossibilité de maintenir cette position.

Les auteurs des saisines commettent la même erreur : en invoquant le vote préalable sur le statut avec entrée en vigueur différée jusqu'au lendemain de la consultation, ils ne peuvent eux-mêmes s'en tenir au choix simple entre indépendance et maintien dans la République qu'ils revendiquent.

Il convient d'éclairer le corps électoral au moment du choix. Hier, on nous demandait d'admettre que le corps électoral puisse se prononcer sur l'indépendance-association ; le projet informait les populations sur ses intentions : l'indépendance mais avec l'association.

Plus généralement, la situation de ces territoires d'outre-mer n'est pas identique : les Somalies, Mayotte, les Comores, la Nouvelle-Calédonie, Tahiti, Saint-Pierre et Miquelon... La Constitution ne peut avoir mis le bandeau sur les yeux du législateur l'empêchant de voir la situation particulière sur le terrain. Il faut que le législateur puisse procéder, le cas échéant, à des adaptations. La Constitution est, à cet égard, souple.

Cela se vérifie d'autant plus lorsque l'on se reporte aux applications passées. On constate que le législateur n'a jamais interrogé dans les mêmes termes : "Avant le 1er juillet 1967, la population de la Côte française des Somalies sera consultée sur la question de savoir si elle souhaite demeurer, avec un statut renouvelé de gouvernement et d'administration, au sein de la République française ou en être séparée. Les éléments essentiels de ce statut seront portés préalablement à la connaissance de la population" (Loi n° 66-949 du 22 décembre 1966). "Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les populations des Comores seront consultées sur la question de savoir si elles souhaitent choisir l'indépendance ou demeurer au sein de la République française" (Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974). "Dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi, et dans l'esprit de l'article 2 de la loi n° 75-560 du 3 juillet 1975, la population de Mayotte sera appelée à se prononcer sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française ou devienne partie du nouvel Etat comorien" (Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975). "Dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, la population du territoire français des Afars et des Issas sera consultée sur le point de savoir si elle souhaite accéder ou non à l'indépendance" (c'est la formule simple : loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976).

Voilà quatre hypothèses différentes traitées par des questions rédigées en termes différents, tenant compte des situations des territoires concernés et des perspectives d'évolution.

.../...

Quelles conclusions peut-on tirer ? En réalité, la Constitution n'impose rien, sinon que la consultation des populations est soumise à une obligation de loyauté quant à la question posée et de clarté quant à la réponse à donner.

Ces deux conditions sont-elles respectées en l'espèce ?

SUR LA QUESTION POSEE :

"Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ?".

Demandons-nous si, par cette question, les populations ont à approuver un nouveau statut dont les éléments essentiels ont été portés à leur connaissance ? Les éléments essentiels sont ceux qui ont été indiqués par le ministre : ce n'est pas le texte lui-même. Ce ne sont que des éléments d'information sur l'éventualité d'un nouveau statut. C'est seulement une information donnée aux populations. La situation est d'ailleurs purement aléatoire. Le nombre des aléas est souligné par les requérants : consultation de l'assemblée territoriale, le Parlement peut amender...

La perspective d'un statut n'est pas en elle-même un statut. Il n'y a donc pas approbation d'un statut.

Le législateur, quand il consulte, doit-il taire ses intentions sur le statut futur ou doit-il, en toute loyauté, informer les populations locales ? Si vous voulez l'indépendance, je la ferai en association avec la France, qui ne pourra elle-même être mise en oeuvre qu'après l'indépendance ; si vous optez pour le maintien dans la République, il faut que vous connaissiez ce qu'on pense du futur statut.

Comment le législateur peut-il faire cela dans la clarté ? Doit-il commencer par le vote du statut et le soumettre à la consultation des populations : ce serait l'équivalent d'un référendum. Je ne vais pas plus loin. C'est condamné.

Doit-il annexer un texte aux bulletins de la consultation ? Ici encore on tombe sur le référendum local inconstitutionnel.

La seule possibilité est d'indiquer un projet de statut.

De quelque manière que se pose la question, il y a la nécessité de ne pas enfermer le législateur dans des règles rigides et de lui permettre d'adapter la question selon la situation locale.

En 1985, saisi de l'affaire de Nouvelle-Calédonie, qu'a dit le Conseil constitutionnel ? "Considérant qu'en prévoyant de demander aux populations intéressées de se prononcer sur l'accession du territoire à l'indépendance "en association avec la France", sans autre précision, l'article premier, premier alinéa, de la loi, se borne à formuler une déclaration d'intention sans contenu normatif" (~~Loi~~ n° 85-196 DC, 8 août 1985, Rec. p. 63).

.../...

EXAMEN DU DEUXIEME MOYEN :

Le deuxième moyen nous retiendra moins longtemps. En réalité, il nous conduit à l'examen d'une situation de fait plus que de droit. Selon les requérants, la loi confond deux procédures (articles 53 et 74), ce que matérialise la disposition contestée. Pour faire connaître les éléments essentiels du statut, le législateur a transféré au Gouvernement une prérogative qui lui appartient en propre. Le Gouvernement ne peut engager le législateur sans bénéficier d'une délégation inconstitutionnelle.

Le texte de la loi déferée montre qu'en fait il n'y a pas subdélégation : le législateur n'a pas chargé le Gouvernement de définir le statut mais seulement d'informer sur la nature d'un statut intentionnel. Le Parlement oblige le Gouvernement d'informer sur son projet futur. Le Parlement aura à se prononcer, après consultation de l'assemblée territoriale, par une délibération de fond. Le moyen manque donc en fait.

Quant à la procédure envisagée par les requérants, c'est l'une parmi les multiples que l'on peut envisager et qui risque de tomber sous le coup de la Constitution.

Voilà les raisons qui m'inspirent, sans que j'y apporte une grande passion.

SUR LES REPONSES PROPOSEES AUX POPULATIONS :

Aucun doute ne peut subsister. La clarté de leur libellé en fait des réponses simples.

Je me suis interrogé sur un autre point non soulevé par les saisines : il s'agit de la définition des populations à consulter.

Selon Monsieur DREYFUS-SCHMIDT, ce sont "seulement les personnes qui ont leurs racines sur le territoire et qui sont appelées à y vivre". Le Gouvernement a limité le corps électoral, comme dans le cas des Somalies, à tous les électeurs ayant au moins trois ans de résidence sur le territoire, ce qui écarte la quasi-totalité des fonctionnaires. Certes, la loi de 1966 n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. La question n'est pas non plus soulevée aujourd'hui.

J'ai interrogé les requérants ; je n'ai pas eu de précisions suffisantes sur les raisons de leur silence ; j'ai cru comprendre que c'était une réaction de prudence devant une éventuelle décision de rigueur de la part du Conseil constitutionnel.

Votre rapporteur a fini par adopter cette attitude de prudence, pour une autre raison. Quand le Conseil soulève d'office, c'est lorsqu'il y a inconstitutionnalité : soulever d'office pour déclarer conforme à la Constitution est inutile. Il ne s'agit pas de faire comme ce collègue allemand à la Cour de justice des communautés européennes qui développait toute une argumentation pour conclure au rejet des hypothèses qu'il avait envisagées. Il est prudent de ne pas soulever.

.../...

(Il est 11 h 10) Monsieur le Président remercie le rapporteur de son excellent travail et, après avoir offert aux membres café et thé, ouvre le débat en donnant la parole à Monsieur VEDEL qui l'a sollicitée.

Monsieur VEDEL : Je suis heureux de parler pour faire part de mon admiration et de ma reconnaissance à l'auteur du rapport qui est un modèle d'exposé. Si on ne partage pas ses conclusions, on se demande si l'on n'est pas atteint d'une infirmité de l'esprit. Mon désaccord ne portera pas sur l'ensemble.

1° J'évoquerai rapidement un premier point sur lequel je suis entièrement en accord avec le rapporteur : la base juridique de ces opérations d'accès à l'indépendance pour les territoires d'outre-mer. C'est avec raison que le rapporteur estime que l'article 53, alinéa 3, a été prévu pour une cession au niveau international. Je suis d'accord aussi avec lui pour dire que c'est dans un principe plus général qu'il faut trouver la base, dans le Préambule de 1958. Je ne suis pas sûr qu'on puisse le trouver dans le Préambule de 1946 où la perspective de l'indépendance n'était pas visée, seule l'autonomie étant invoquée.

A fortiori, on peut partir d'un texte particulier pour en déduire la référence à un principe général. Par exemple, cela a été le cas du principe de l'enrichissement sans cause en droit civil ; le Conseil d'Etat admet l'existence de principes généraux dégagés à partir de textes précis.

On peut donc faire allusion à l'article 53 pour ne pas rompre avec notre jurisprudence mais cet article 53 n'est bien qu'un cas particulier du principe de libre détermination des peuples.

2° Un deuxième point emporte ma complète adhésion. Il n'est pas seulement inopportun de soulever la question des trois ans de résidence, cela ne serait pas justifié sur le fond. Le choix du Gouvernement est en effet conforme à la Constitution. Les deux thèses adverses sont excessives. La première, celle des "racines", n'est pas maniable : à partir de quand est-on autochtone ? L'histoire est plus compliquée qu'on ne le prétend. On en arrive à une absence de critère. Quant à la deuxième thèse qui voudrait élargir à tous les électeurs elle n'est pas non plus décisive car l'application du principe électoral ordinaire est inadaptée à une consultation particulière du type de celle de l'article 53 ; la règle générale n'est pas faite pour cela. Le législateur a compétence pour définir les populations intéressées à condition de ne pas dénaturer cette ~~nature~~ et de ne pas commettre d'excès. Le chiffre de trois ans de résidence est, après tout, raisonnable : il n'y a pas d'erreur manifeste.

Quant à la raison qui explique que la question n'a pas été soulevée par les saisissants, elle réside dans le risque d'une contre-attaque du Conseil constitutionnel qui aboutirait à la suppression des trois ans. Est là, pour le rappeler, l'appel des 19 éminents personnages, publié dans le Journal "Le Monde" en décembre 1984, dont je ne partage d'ailleurs pas l'opinion.

.../...

3° Je suis plus embarrassé pour examiner le troisième point qui se réduit à quelque chose de mineur : l'amendement Dailly.

Il y a là une confusion qui a ses lettres de noblesse. Lors de la consultation de 1958, les territoires d'outre-mer étaient appelés à se prononcer pour ou contre : s'ils disaient oui, ils approuvaient la Constitution et restaient dans la République ; s'ils optaient pour le non, c'était le rejet de l'appartenance à la République. Seule la Guinée a dit non ; elle est devenue indépendante. Mais on n'a pas prévu la situation d'un citoyen des territoires d'outre-mer qui ne voulait pas de l'indépendance et n'acceptait pas la Constitution (comme, rappelons-le, 20 % de la population électorale métropolitaine). Que faire ? Il n'y a pas de moyen de sortir de cette situation simplement par une réponse binaire : si oui, c'est l'indépendance et vous verrez après ; sinon, vous restez dans la République avec soumission aux lois de la République ; vous serez comme les autres Français.

Ce qui me semble le plus grave - ce n'est pas du droit pur - c'est que l'amendement Dailly peut être générateur de difficultés politiques internes et internationales, qu'il faut éviter.

Si on présente la branche de l'alternative, " la République avec les éléments même généraux du statut", il y a là un engagement à réaliser. Si cet engagement n'est pas tenu (par exemple un découpage géographique est toujours contingent), demain peut se dégager un mouvement quelconque qui dirait : on a été odieusement trompé. C'est tricher : les principes du droit civil admettraient la nullité de la consultation.

Sur le plan international, la 6ème commission de l'O.N.U. qui critique déjà cette consultation (même si le problème reste français) serait fondée à parler de référendum tronqué. Le sénateur DAILLY n'a pas assez réfléchi aux implications sur le plan international et au risque de paraître déloyal.

Comment projeter dans l'avenir des choses abstraites ? Une promesse enferrme dans une alternative : ou bien on est lié mais c'est contraire à la Constitution, ou bien on ne l'est pas, conformément à la Constitution, mais la consultation est déloyale. Il est vrai qu'on ne peut davantage recourir à la procédure prévue par les requérants : voter au préalable le statut avec son entrée en vigueur reportée après les résultats de la consultation ; ce n'est pas impossible ni inconstitutionnel, mais c'est le même procédé : ce qu'une loi ordinaire fait, une autre peut le défaire ; la loi aurait été incluse dans le pacte contractuel, ce qui fait que si le législateur avait voulu changer il l'aurait pu mais il aurait failli : il y a le même risque de déloyauté.

J'ajoute que les précédents évoqués par le rapporteur m'ont paru aller dans mon sens : sur les quatre cas, seul celui des Somalies fait exception.

Monsieur le Président (après avoir demandé le texte) : La question n'était pas la même.

.../...

Monsieur VEDEL : Les trois autres cas sont purs.

Alors je suis amené à une constatation. Toutes les fois que l'on soumet une option avec un statut juridique, l'alternative est la suivante : ou bien elle est loyale mais inconstitutionnelle (car elle lierait le législateur), ou bien elle est constitutionnelle mais déloyale. Cela veut dire que, quand on propose une option avec un statut juridique, on ne peut lier à l'avenir ceux qui auront à mettre en oeuvre le statut. "Je suis indépendant et advienne que pourra ; je reste français et advienne que pourra".

On peut m'objecter que je raisonne en juriste pur et que, là-bas, les populations sont intéressées à être éclairées. C'est le rôle de la campagne électorale de faire des promesses. Il y aura des promesses faites, mais l'avenir appartient à la souveraineté sous laquelle la Nouvelle-Calédonie choisira de se placer.

J'ajoute qu'il y a une chose qui me gêne : la décision du 8 août 1985. On porte parfois le poids de nos propres péchés, ceux du Conseil comme corps et ceux de la responsabilité de chacun. J'y ai été favorable ; on avait retiré le venin pour éviter une annulation.

L'indépendance-association : on a dit qu'on ne peut promettre parce qu'on ne peut tenir ; c'est donc inopérant. Je vais essayer d'en atténuer les effets.

Mais je dis au rapporteur qu'il ne s'agit pas de souplesse ou de rigidité de la Constitution, mais de logique et de loyauté. Il se peut que cela n'engage à rien mais, si les gens le croient, c'est tout le processus de consentement qui est altéré. Mon remords est que la loyauté du scrutin est une règle constitutionnelle en elle-même ; rigide ou souple, la Constitution n'admet pas la déloyauté.

J'ajoute que je trouve très légère l'idée, pour se référer à un statut, de se fonder sur un passage à la tribune sans même recueillir l'approbation de l'assemblée, avec une précision qui va jusqu'au découpage géographique.

Pour ménager la porcelaine du magasin que nous sommes parfois appelés à gérer, je dirai que je conclus à la nécessité d'évacuer cet apport qui figurera sur les bulletins et qu'il faut retrancher ce membre de phrase.

Monsieur SIMONNET : Non, ce ne sera pas sur les bulletins. La loi a rédigé les réponses ; c'est d'ailleurs un des points de la critique.

Monsieur VEDEL (après vérification du texte de la loi) : C'est une argutie, la réponse sera faite dans le cadre de la question posée.

J'ajoute que, s'il était permis de proposer un raffinement par rapport à 1985, une nuance existe entre ces deux affaires. En 1985, il était clair que la question posée ne pouvait avoir d'effet, compte-tenu de la liberté de choix du nouvel Etat ; en 1987, il s'agit d'une loi du législateur agissant dans le cadre de la République : les électeurs risquent de prendre plus au sérieux la promesse ; le risque de confusion est plus grand.

.../...

S'il n'y avait que ces arguments juridiques, je ne sais si j'aurais envie de soulever un grief d'inconstitutionnalité. Il est clair que le référendum ne dira pas le dernier mot. Mais, dans cette affaire, la France est diplomatiquement isolée. A l'O.N.U., à l'Assemblée générale, à la 6ème commission, au Forum des Etats du Pacifique, on nous guette. Ne commettons pas une faute juridique élémentaire, ne donnons pas l'occasion de faire dire : les Français ont menti !

Je propose le retrait d'une phrase que le Gouvernement ne désirait pas.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Quelques mots pour dire que j'ai suivi avec un intérêt passionné l'excellent rapport. Nous avons entendu les conclusions, la réponse qui y a été faite. Mon intervention sera d'autant plus limitée.

Hors les mots en cause, le reste n'est pas contestable : nous sommes d'accord sur la distinction des articles 53 et 74. Que reste-t-il ? L'amendement Dailly, qui n'est pas inséparable.

Je dois dire que les censures du Conseil constitutionnel interviennent davantage sur des amendements d'origine parlementaire et que les gouvernements avaient acceptés sous la pression de leur majorité.

Cet amendement n'est pas dans le projet initial. C'est un ajout du Sénat. Ma pensée est : le texte est constitutionnel, sauf les mots en cause - à l'égard desquels ma réserve égale celle du Doyen VEDEL - mais qui sont totalement séparables.

Monsieur FABRE : Je suis venu avec une attitude très ouverte. Quand on lit la saisine et la note du Gouvernement, on a l'impression que chacun a raison. Je me rallie sur l'ensemble à la position exprimée par le rapporteur mais l'argumentation de Monsieur VEDEL sur le point partiel m'a convaincu.

En me servant de mon seul bon sens, je crois que la simplicité veut que le choix soit entre l'indépendance et le maintien sans adjonction. Pour la clarté, il faut préciser ce qui se passera après le choix ; en cas d'indépendance, pas de précision sur ce qu'il adviendra des citoyens minoritaires. La loyauté exige que la question ne soit pas boiteuse. Il faut donc aller à l'équilibre entre la question et les réponses.

Monsieur SIMONNET : Je ne parlerai que de l'amendement Dailly, car Messieurs LECOURT et VEDEL ont éclairé le texte. Rien ne tient dans la saisine, notamment la procédure envisagée : ce qu'une loi a fait, une loi peut toujours le défaire ; il n'y a pas de moyen de garantir l'avenir. Personne ne peut dire quel sera le statut de la Nouvelle-Calédonie. Je ne dis pas que c'est tromper les gens, mais c'est trop s'avancer que de promettre.

Deux condamnations :

1° le mieux est l'ennemi du bien ; le projet était bon, disait la commission ; avec son amendement personnel, Monsieur DAILLY a voulu en rajouter ;

.../...

2° il ne faut pas faire les choses à moitié ; si on veut parler du statut, il faut en parler deux fois, y compris dans la réponse ; de plus, personne ne peut s'engager.

Ce texte est constitutionnel, sauf à faire un petit toilettage.

Monsieur MAYER : Je me permettrai de faire un rêve. On aurait pu évoquer le statut si on avait été convaincu de la durée du Gouvernement, de la durée et de la compétence politique de l'Assemblée nationale, de l'accord des indépendantistes, d'un accord sur le statut.

Aucune de ces conditions ne peut être satisfaite.

Monsieur VEDEL intervient sur la pratique de la séparabilité.

On admet que le Conseil constitutionnel puisse retrancher une phrase. Peut-être, dans le passé, le Conseil a-t-il été un peu audacieux. A quelles conditions peut-on retrancher avec séparabilité ?

1° il faut que la grammaire le permette :

par exemple, la loi sur la communication : le droit de réponse réservé aux personnes physiques. La suppression de l'adjectif permettait d'ouvrir ce droit également aux personnes morales (1).

2° l'intention du législateur :

S'il avait su que ce morceau de texte serait coupé, aurait-il voté la loi ? C'est comparable à la question des textes d'abrogation (régime juridique de la presse, décisions des 10 et 11 octobre 1984 et du 29 juillet 1986).

Il faut toujours se poser la question : est-ce que la séparabilité grammaticale correspond à une séparabilité intellectuelle, celle des intentions ? Je pose la question pour prendre date.

Ici, nous n'avons aucun scrupule : l'Assemblée nationale a voté le texte sans adjonction, le Sénat était prêt à le voter dans les mêmes termes ; une adjonction a été faite. L'intention du législateur n'est pas défigurée.

Monsieur MAYER : Je demande à Monsieur le Doyen VEDEL de ne pas nous engager ; il ne faut pas créer un précédent qui consisterait à n'appliquer cela qu'à des amendements. Ce n'est pas une raison parce que c'est un complément au texte initial que l'on peut couper.

(1) Allusion à la décision du 27 juillet 1982. En réalité, le droit de réponse était réservé aux personnes physiques et aux personnes morales sans but lucratif.

Monsieur VEDEL : On peut imaginer les dispositions suivantes : "Les émigrés [ne] sont [pas] exclus des emplois publics"...

Monsieur JOXE, interrogé par Monsieur le Président : Rien à dire. Tout me paraît clair.

Monsieur le Président : Une majorité paraît se dégager pour se rallier à la conformité du texte, sous réserve de l'amendement Dailly. On doit être reconnaissant à l'égard de Monsieur DAILLY. Son amendement sera utile parce que le Conseil peut, à cette occasion, dégager des principes utiles pour l'avenir si la pratique du référendum est restaurée : les principes de clarté et de loyauté.

L'amendement Dailly méconnaît cette double exigence. Le Gouvernement a "tiqué" devant les propositions de Monsieur DAILLY. Je ne suis pas sûr que la première substitution ("je veux" remplaçant "je souhaite") soit excellente.

Le Ministre est interrogé. Monsieur PONS se lève pour répondre ; auparavant, son conseiller lui a passé un mot. Le Gouvernement, dit-il, est réservé pour des raisons de clarté. Nous sommes au Sénat. Monsieur PONS déclare : "Sagesse !" ; appel discret mais évident. Monsieur DAILLY est en train de dérapé, il a dérapé.

Mettons-nous à la place de la personne à laquelle la question est posée. La personne consultée se déterminera en fonction du statut dont les éléments ont été portés à sa connaissance ; or, personne ne peut garantir la réalisation de ce statut : c'est incertain, éventuel, une possibilité parmi d'autres.

Il faut faire attention, et la commission des lois, en d'autres temps (Monsieur le Président s'est tourné vers Monsieur JOZEAU-MARIGNE), aurait réagi. Par rapport à la doctrine Capitant, on risque de déclencher une dynamique qui peut poser bien des problèmes à l'avenir. Si l'on suit cette dynamique (avec l'amendement Dailly), dans l'hypothèse où ce statut est ensuite soumis au Parlement, l'auteur d'un amendement se verrait opposer la consultation. On lierait le Parlement. Le débat parlementaire ultérieur serait paralysé car on dirait que cela contrevient aux préférences manifestées lors de la consultation. Dans une seconde hypothèse où l'on déciderait de présenter au Parlement un autre statut, le concert international serait fondé à soutenir qu'il y aurait eu déloyauté.

Sur le plan des principes constitutionnels, on assiste à des dérapages fâcheux. La question de l'article 53 concerne l'indépendance et suppose la consultation des populations intéressées. Le statut est une autre question sur laquelle l'Assemblée territoriale est consultée. On consulterait sur le statut, non pas l'Assemblée territoriale, mais les populations : il y a ici une confusion.

Sur le plan de la clarté, il y a l'exigence du parallélisme des formes. Ici, à une question complexe, on propose une réponse univoque. En répondant oui, on donne son approbation à un statut qui peut ne pas satisfaire.

.../...

En conclusion, les conséquences pratiques d'une censure sont nulles : le Gouvernement fera procéder au référendum dans les termes initialement prévus. Sur le plan des principes, la décision est importante : dans l'histoire référendaire française, on a beaucoup "fait joujou" avec des questions complexes assorties de réponses limitées au oui ou non. Le Conseil constitutionnel va être amené à rappeler les principes : qu'on ne force pas la volonté de l'électeur ; quand on l'interroge, il faut être clair.

Il importe de poser les principes de loyauté et de clarté dans des circonstances ne prêtant pas à conséquence. Il est bon que le Conseil constitutionnel affirme clairement que les questions doivent être empreintes de loyauté et de clarté. Grâce à Monsieur DAILLY, c'est, pour le Conseil constitutionnel, une occasion heureuse. (Se tournant vers le rapporteur) : Vous avez dégagé l'essentiel. Je vous en remercie. Voilà mon sentiment : accord sur les principes, même s'il y a divergence sur leur application.

Monsieur FABRE : Pour l'immédiat, on va avoir à faire avec des populations passionnées. N'est-il pas nécessaire de faire apparaître que la censure n'est pas une régression ? Le retrait des mentions du statut ne doit pas être interprété comme une régression sur les droits.

Monsieur VEDEL : Dans la décision, si l'on suit les conclusions, il y a deux possibilités de rédaction. Ou bien l'on pose les principes et on en fait l'application en reprenant l'argumentation des saisines (choix binaire ou ternaire, la même autorité, le moment...), ou bien on rédige une décision toute simple en ^{un} quart de page : "Sans qu'il soit besoin..., la mention du statut introduit une équivoque". C'est du pur fait : les électeurs peuvent croire que les éléments essentiels s'imposeront aux pouvoirs publics.

Monsieur le Président : Il faut rappeler les principes ainsi que le cas de l'espèce.

Monsieur VEDEL : Une discussion pied à pied de l'argumentation des requérants n'est pas nécessaire.

Monsieur le Président : Il faut affirmer les principes et en tirer les conclusions.

Monsieur LECOURT (à l'invitation de Monsieur le Président) : J'aurai mauvaise grâce à défendre ici l'amendement Dailly. Je ne le défends pas, je l'ai déjà indiqué.

Mais je veux indiquer au Conseil constitutionnel combien j'ai été préoccupé, non pas par l'amendement Dailly et ses conséquences équivoques, mais par les limitations que le Conseil risque d'apporter à la liberté du législateur. Ma préoccupation est de ne pas enfermer le législateur dans cette alternative simple : oui ou non pour l'indépendance ? La décision à laquelle on aboutit ne pose pas de problème, mais je ne veux pas laisser entendre que le Parlement n'a pas d'autre choix que ce choix simple. De la même manière, en 1985, le cas de l'indépendance en association. Le Parlement doit avoir d'autres choix.

.../...

Les gouvernements, à l'avenir, face à des populations locales placées dans des situations différentes, doivent pouvoir marquer leurs intentions en ce qui concerne l'avenir après la consultation. Il y a d'autres manières de les formuler ailleurs que dans les questions. L'amendement Dailly n'est pas important. Le problème, pour moi, est de préserver la liberté du Gouvernement et du Parlement.

Monsieur VEDEL : J'invoquerai deux points qui rejoignent les préoccupations exprimées par Messieurs LECOURT et FABRE.

1° Pour satisfaire Monsieur LECOURT, il n'est pas interdit de dire "s'il est loisible au législateur de se référer à des intentions, il n'est pas permis de retenir une formulation des questions qui prête à des confusions".

2° Quant aux risques, évoqués par Monsieur FABRE, d'une exploitation de la décision du Conseil au cours de la campagne, on peut ajouter "que d'ailleurs les garanties résultant des dispositions de l'article 74 (qui prévoient la consultation de l'Assemblée territoriale)" ne sont pas affectées".

Monsieur MAYER : Il faut être attentif à la rédaction.

Qui sont inquiets, les Calédoniens ou les Mélanésiens ? Il ne faut pas, pour rassurer les uns, effaroucher les autres.

Monsieur FABRE : Il ne faut pas donner à penser qu'il y a, en raison de la décision, régression en matière de statut.

Monsieur MAYER : Le mieux est de se taire.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Pour nous, il faut simplicité et concision, sans chercher à satisfaire tel ou tel.

1° Ce qui évitera d'être interprété : on se cantonne aux deux principes énoncés par le Président LECOURT.

2° Comme lui, je pense qu'il faut faire attention à la liberté du législateur. Il ne faut pas que l'on pense que le Conseil constitutionnel est une troisième chambre, une sorte de cassation. Dans ce texte, on pourrait mettre trois mots pour montrer que nous n'avons pas voulu porter atteinte à la liberté du Parlement mais qu'il doit respecter la loyauté et la clarté.

Monsieur le Président rappelle que la version de l'Assemblée nationale était la bonne et propose de confier la rédaction à Messieurs LECOURT et GENEVOIS à partir de la page 5 du projet de décision.

Monsieur VEDEL : La rédaction sera difficile et il sera difficile de reprendre le texte du projet. Il y a une autre structure : il faut isoler la phrase, expliquer pourquoi elle est équivoque, et apporter de petites compensations. C'est une rédaction plus politique que juridique, l'exercice le plus difficile.

.../...

Monsieur le Président : Il faut éviter de confondre décision et doctrine. Pour l'instant, il s'agit d'équivoque et d'ambiguïté.

Monsieur VEDEL : J'insiste sur le rappel des garanties constitutionnelles offertes aux territoires d'outre-mer par l'article 74 et je suis Monsieur JOZEAU-MARIGNE pour dire qu'on ne bride pas la liberté du Parlement.

Monsieur FABRE : Si c'est trop difficile, je retirerai ma demande...

Monsieur le Président suspend la séance à 12 h 30 et invite Monsieur VEDEL à se joindre à Messieurs LECOURT et GENEVOIS chargés de proposer un projet de rédaction. La reprise est prévue à 15 h 00.

-oOo-

La séance reprend à 14 h 35. Monsieur le Président invite les membres du Conseil à prendre connaissance du nouveau projet proposé.

A 14 h 50, Monsieur LECOURT commence à en donner lecture.

Page 2, considérant 1, la présentation des saisines est différente de celle du texte primitif afin d'annoncer le problème de la séparabilité.

Monsieur SIMONNET estime que, page 4, considérant 3, l'expression "fondée sur le futur statut" est trop forte.

Monsieur le Secrétaire général et Monsieur LECOURT : C'est le résumé des saisines.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Ce n'est pas de nous.

Monsieur SIMONNET : D'accord, on ne la prend pas à notre compte.

Monsieur VEDEL intervient sur le considérant 5, page 4, pour une observation très technique : on connaît des principes généraux, des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, des principes constitutionnels. Il y a une confusion dans la doctrine ; ce n'est pas la même chose. Nous, nous ne connaissons pas les principes constitutionnels et parmi eux les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ; nous n'avons pas le droit de nous référer à des principes généraux. Donc il faut supprimer le terme "généraux".

Monsieur LECOURT : Le texte du projet précédent ne mentionnait pas ce qualificatif.

Monsieur le Président : Il faut être rigoureux. Il s'agit de principes qui dépassent le cadre de l'alinéa 2 du Préambule.

Monsieur VEDEL : La différence entre le principe et la règle n'est pas d'origine. La règle est précise ; le principe est une formulation plus abstraite. Avec les principes généraux, nous sommes dans une zone d'imprécision juridique. Il y a les principes généraux du droit de la Cour de justice internationale, les principes généraux de l'ordre juridique communautaire pour la C.J.C.E., les principes généraux du droit reconnus par le Conseil d'Etat, enfin les principes généraux du droit naturel : c'est la voie du gouvernement des juges.

.../...

Monsieur MAYER : Je ferai une observation de pure forme. Les guillemets placés sur l'expression "libre détermination des peuples" n'ont-ils pas pour effet de déprécier l'affirmation de la deuxième expression qui en est dépourvue ?

Monsieur le Président et Monsieur LECOURT sont également d'avis de supprimer ces guillemets.

Monsieur FABRE relève que la double exigence de loyauté et de clarté n'est mentionnée que par des adverbes.

Monsieur le Président indique qu'il reviendra aussi sur cet aspect de la rédaction.

Monsieur LECOURT demande l'introduction d'une virgule après le mot "volonté", afin de mieux souligner les termes suivants relatifs à la spécificité des T.O.M.

Il poursuit ensuite la lecture de la page 5 (considérant 6).

Il soulève le problème créé par l'incise "à l'occasion de la discussion". C'est une évidence : le Parlement et le Gouvernement ont toujours droit de faire alors toutes les déclarations qu'ils veulent. En revanche, la présence de cette incise semble limiter cette information au seul moment des débats parlementaires.

Monsieur le Président : C'est l'ensemble qui m'inquiète. Dans le projet initial, était affirmé la double exigence de loyauté et de clarté. Ici, je ne suis pas assuré que le Parlement puisse informer des orientations de sa politique.

Il importe de rappeler le double critère de loyauté et de clarté et de le poser à égalité pour que les commentateurs les retiennent tous les deux.

Monsieur VEDEL : Que cela apporte-t-il ?

Monsieur le Président : La première rédaction me semble meilleure.

Monsieur VEDEL : C'est de la provocation. C'est le manque de clarté que nous condamnons ; nous ne reprochons pas un manque de loyauté. On ne peut sanctionner une maladresse comme une absence de loyauté : il n'y a pas d'entourloupette, mais la volonté de puissance d'une personne qui croit savoir rédiger les textes.

Monsieur le Président : Nous affirmons la double exigence de loyauté et de clarté.

Monsieur VEDEL : Qu'est-ce que l'on adopte ? Si, in fine page 4 (considérant 5), loyauté et clarté sont affirmées, pourquoi les répéter page 5 (considérant 6) ? On n'a pas besoin d'un rappel.

Monsieur le Président : Monsieur FABRE a fait observer que l'exigence de loyauté et de clarté était affirmée sous forme d'adverbes. Je souhaite énoncer clairement cette double exigence en tête de considérant.

.../...

Monsieur FABRE : Mais cela ne cadrera pas avec le considérant suivant, en bas de la page 4 (considérant 5).

Monsieur le Président : Je veux le rappeler en haut de la page 5 (considérant 6).

Monsieur LECOURT propose d'insérer page 5 (considérant 6) une incise ainsi rédigée : "dans le respect de cette double exigence de clarté et de loyauté", après "il est loisible...".

Monsieur FABRE estime que cela n'irait pas avec la fin du considérant et, après que Monsieur LECOURT eut réitéré sa proposition, pense que l'incise serait mieux placée après les termes "orientations de leur politique".

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Actuellement, nous sommes d'accord pour mettre en exergue la double exigence de loyauté et de clarté. Une redite peut en affaiblir la portée. Je préfère mettre en exergue le principe en tête de la page 5 (considérant 6) et supprimer les adverbes dans la page 4 (considérant 5) : "Considérant que dans le respect de la double exigence de loyauté et de clarté...".

Monsieur le Président suggère de placer la double exigence, d'une part, à la page 4 et, d'autre part, à la page 5 en la rattachant à la question.

Monsieur FABRE s'interroge alors sur la suite à réserver à la formule située en fin de considérant (considérant 6), sur la valeur de ces engagements.

Monsieur VEDEL relève que cette expression était destinée à satisfaire à la critique précédemment exprimée par Monsieur FABRE. Il n'y a pas d'intérêt, dans un cas où l'avenir est nébuleux, de faire des déclarations de principe. Le cas de 1985 doit nous suffire. Quand une girouette tourne, il ne faut pas qu'elle tourne à 180 degrés...

Monsieur FABRE : C'est le vent qui tourne...

Monsieur VEDEL (poursuivant) : Quand c'est Monsieur PISANI qui propose, le Conseil constitutionnel dit que cela n'a pas force obligatoire ; quand c'est Monsieur DAILLY, il censure. Gare aux interprétations politiques. Doucement, doucement : on n'est pas là pour arbitrer des duels.

Monsieur SIMONNET propose la rédaction suivante (considérant 6) :

"La question posée auxdites populations doit satisfaire la double exigence de clarté et de loyauté et ne doit pas comporter d'équivoque".

Monsieur LECOURT propose de substituer les termes "aux pouvoirs publics" à la désignation du Parlement et du Gouvernement, ce qui est accepté. Il suggère, en outre, de rédiger la suite ainsi :

La double exigence de loyauté et de clarté implique que la question posée auxdites populations ne puisse comporter d'équivoque".

.../...

Monsieur le Secrétaire général intervient pour faire le point : est-ce que l'on annonce les principes dès la page 4, au considérant 5, ou est-ce qu'on les reporte à la page suivante avec un considérant distinct ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE (fermement) : Rien à la page 4 : elle porte sur la possibilité de consulter ; c'est une idée distincte. Tout doit figurer à la page 5.

Monsieur le Secrétaire général : Si ce point de vue est adopté, il faut alors supprimer les adverbes...

Monsieur SIMONNET : Il faudrait un considérant autonome.

Cette proposition rencontre l'adhésion de Monsieur le Président.

Monsieur VEDEL : Il faut s'inspirer du modèle de la langue du 18ème siècle, langue claire qui coule de source et ne pas faire un arrêté d'un chef de bureau. L'enchaînement était parfait.

Monsieur le président : L'affirmation d'un principe ne saurait être énoncée par un adverbe.

Monsieur VEDEL cite l'article 3 de la Déclaration de 1789 : "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation". Tout est dans l'adverbe.

Monsieur le Président : C'est le résultat du compromis passé avec les monarchistes. Il propose que le considérant 6 commence ainsi : "Considérant que la question posée dans le cadre de cette consultation doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté". La formulation actuelle suppose, selon lui, qu'il puisse y avoir consultation déloyale par les autorités compétentes. C'est par souci de convenance que l'on crée une incidente qui n'apporte rien sinon de la complication. Il ne sert à rien de rappeler que le Parlement et le Gouvernement disposent d'une liberté de parole.

Monsieur VEDEL : On peut imaginer dans un référendum que les bulletins de vote soient accompagnés des déclarations d'intention de deux ou trois parties prenantes. Il ne faut pas fermer l'avenir. On peut faire connaître ses intentions à condition de souligner qu'il s'agit seulement d'intentions.

Pour tenir compte de remarques précédentes, il suggère en outre de remplacer l'expression "les orientations de leur politique" par celle de "orientations envisagées".

Monsieur LECOURT (en possession de la version rédigée par Monsieur le Secrétaire général qui sera celle de la décision) : Il y a un bon rédacteur derrière nous et je crois que le texte qu'il propose est bon. Il en donne lecture.

Monsieur le Président et Monsieur FABRE l'approuvent.

.../...

Monsieur LECOURT poursuit la lecture du projet.

Monsieur SIMONNET demande qu'au considérant 7 les verbes à l'indicatif passent au conditionnel.

Monsieur le Président propose de ne pas reprendre, au considérant 8, le mot "équivoque" et de faire une seule phrase des deux premières : "Considérant que cette rédaction peut dans l'esprit...".

Monsieur VEDEL suggère de déplacer l'expression "dans l'esprit des votants" après le mot "idée".

Monsieur le Président souhaite maintenir en tête de phrase l'expression "dans l'esprit des votants" et ajouter une subordonnée après "sont d'ores et déjà fixés" ainsi rédigée : "alors qu'il n'est pas certain que le Parlement se prononcera en ce sens". Il faut préciser que cela dépend in fine du Parlement.

Monsieur VEDEL : C'est un point d'ordre psychologique. C'est plus bénin et prête moins à la polémique.

Monsieur FABRE émet la même idée que celle du Président en précisant la formule par l'évocation de l'avis de l'Assemblée territoriale.

Monsieur SIMONNET relève que la décision peut résulter de la voie référendaire.

Monsieur le Secrétaire général suggère les rédactions suivantes de cette subordonnée : "alors qu'il relève en dernière analyse du législateur après consultation de l'Assemblée territoriale" ou "alors que ce statut relève de la compétence exclusive du législateur après consultation de l'Assemblée territoriale".

Monsieur VEDEL : Les éléments essentiels dont il s'agit sont déjà de nature législative.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Nous ne connaissons actuellement que des éléments présentés par un ministre au cours des débats dont on ne sait même pas s'ils ont été adoptés en Conseil des ministres, alors que le statut doit être voté expressément par le Parlement (article 74).

Monsieur VEDEL : Ce n'est pas là le point délicat. Une loi n'est jamais assurée d'être maintenue. Le Parlement change, comme Midas, tout ce qu'il touche. Dans le cas des accords d'Evian, le peuple souverain a approuvé. L'adjonction ici discutée ferait reprendre toute sa valeur à l'argument de l'article 74.

Monsieur le Président suggère de s'en tenir à l'expression "alors qu'il n'est qu'éventuel".

Monsieur VEDEL réitère son sentiment que le législateur s'est déjà approprié les éléments essentiels du statut.

.../...

Monsieur LECOURT propose la rédaction : "l'idée que les éléments du statut sont, non éventuels, mais d'ores et déjà acquis".

Monsieur MAYER observe que c'est le statut qui est éventuel et non ses éléments.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE estime important d'évoquer l'intervention de l'Assemblée territoriale.

Monsieur LECOURT fait part de la proposition de Monsieur le Secrétaire général de qualifier le mot "idée" par l'adjectif "erronée".

Monsieur le Président estime que cette adjonction ne suffit pas à elle seule.

Monsieur le Secrétaire général lit la rédaction qui est finalement adoptée.

Monsieur VEDEL y souscrit, à condition de modifier le début du considérant suivant pour lui donner une rédaction plus générale par souci de cohérence.

Le reste du projet est lu sans susciter de remarques.

La séance est levée à 16 heures.

P.J. : - projet initial du rapporteur

- projet intermédiaire proposé au début de la séance de l'après-midi.

Décision n° 87-226 DC
du juin 1987

Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mai 1987, d'une part, par MM. Pierre JOXE, Lionel JOSPIN, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jean BEAUFILS, Guy BECHE, Jean-Michel BELORGEY, Pierre BEREGOVOY, Louis BESSON, André BILLARDON, Jean-Marie BOCKEL, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON (Ille-et-Vilaine), Roland CARRAZ, Guy CHANFRAULT, Jean-Pierre CHEVENEMENT, André CLERT, Michel COFFINEAU, Gérard COLLOMB, Mme Edith CRESSON, MM. Louis DARINOT, Michel DELEBARRE, André DELEHEDDE, Bernard DEROSIER, Jean-Pierre DESTRADE, Paul DHAILLE, Raymond DOUYERE, René DROUIN, Mme Georgina DUFOIX, MM. Jean-Paul DURIEUX, Job DURUPT, Claude EVIN, Henri FISZBIN, Jacques FLEURY, Mme Martine FRACHON, MM. Pierre GARMENDIA, Jean GIOVANNELLI, Joseph GOURMELON, Christian GOUX, Jacques GUYARD, Edmond HERVE, André LABARRERE, Jean LACOMBE, Mme Catherine LALUMIERE, MM. Jérôme LAMBERT, Christian LAURISSESGUES, Georges LE BAILL, Jean-Yves LE DEAUT, Robert LE FOLL, Jean LE GARREC, André LEDRAN, François LONCLE, Jacques MAHEAS, Guy MALANDAIN, Philippe MARCHAND, Michel MARGNES, Pierre MAUROY, Joseph MENGA, Louis MERMAZ, Louis MEXANDEAU, Jean-Pierre MICHEL, Louis MOULINET, Henri NALLET, Mmes Véronique NEIERTZ, Paulette NEVOUX, Jacqueline OSSELIN, MM. Charles PISTRE, Jean-Claude PORTHEAULT, Philippe PUAUD, Noël RAVASSARD, Alain RICHARD, Alain RODET, Jacques ROGER-MACHART, Mme Yvette ROUDY, MM. Philippe SANMARCO, Jacques SANTROT, Michel SAPIN, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, René SOUCHON, Mme Renée SOUM, M. Dominique STRAUSS-KAHN, Mmes Marie-Josèphe SUBLET, Ghislaine TOUTAIN, MM. Pierre ORTET, Jean-Hugues COLONNA, députés, et d'autre part, par MM. André MERIC, Jules FAIGT, Marcel COSTES, Jean PEYRAFITTE, Léon ECKHOUTTE, Robert PONTILLON, Germain AUTHIE, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Lucien DELMAS, Louis PERREIN, René REGNAULT, Philippe MADRELLE, Robert LAUCOURNET, André ROUVIERE, Robert GUILLAUME, Jacques BIALSKI, Marcel BONY, François LOUISY, Philippe LABEYRIE, Claude ESTIER, Jean-Luc MELENCHON, Paul LORIDANT, Jacques

.../...

BELLANGER, Guy PENNE, Charles BONIFAY, Roger QUILLIOT, Robert SCHWINT, William CHERVY, Raymond COURRIERE, Roland BERNARD, Georges BENEDETTI, Jean-Pierre BAYLE, Gérard ROUJAS, François AUTAIN, Franck SERUSCLAT, Guy ALLOUCHE, Gérard GAUD, Michel MOREIGNE, Albert RAMASSAMY, Albert PEN, Marcel DEBARGE, Roland COURTEAU, Bastien LECCIA, Marcel VIDAL, Marc BOEUF, Jean-Pierre MASSERET, Jacques CARAT, Michel MANET, Mme Irma RAPUZZI, MM. Roland GRIMALDI, Rodolphe DESIRE, Maurice PIC, André DELELIS, Pierre MATRAJA, Félix CICCOLINI, Fernand TARDY, Raymond TARCY, Gérard DELFAU, Michel DARRAS, Tony LARUE, Louis LONGEQUEUE, Michel CHARASSE, René-Pierre SIGNE, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs des saisines contestent la constitutionnalité de la loi déférée, au motif, d'une part, que l'objet de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie défini par l'article premier de cette loi serait contraire aux dispositions de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution et, d'autre part, que la loi confèrerait au Gouvernement le pouvoir de fixer les éléments essentiels du statut du territoire alors que la détermination de ce statut relève de la compétence du législateur en vertu des articles 34 et 74 de la Constitution ;

.../...

Considérant que l'article premier de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est ainsi rédigé : "La consultation prévue à l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie est organisée conformément aux dispositions de la présente loi.- La question posée aux électeurs appelés à participer à cette consultation est : "Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ?".- A cette question, les électeurs peuvent apporter l'une des réponses suivantes : "Je veux que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance". "Je veux que la Nouvelle-Calédonie demeure au sein de la République française".- La publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et dépendances du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation devra intervenir au plus tard le quatrième dimanche précédant le jour du scrutin ; le même décret fixe la date d'ouverture de la campagne en vue de la consultation." ;

.../...

- SUR L'OBJET DE LA CONSULTATION :

Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que la consultation des populations prévue par l'article 53, alinéa 3, de la Constitution, ne peut avoir pour objet que la manifestation d'un choix favorable ou hostile à l'indépendance à l'exclusion de toute autre considération ; qu'en prescrivant d'interroger les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie au moyen d'un choix entre l'indépendance et le maintien au sein de la République avec un statut dont les éléments essentiels auront été portés à leur connaissance, l'article premier de la loi réunit dans une même question deux objets distincts relevant de deux dispositions différentes ; que cette confusion, aggravée par l'absence de concordance entre la question fondée sur le futur statut et la réponse correspondante qui n'en fait pas mention, est de nature à altérer la signification de la consultation et viole les dispositions de l'article 53, alinéa 3 ;

Considérant que l'article 53, alinéa 3, de la Constitution dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ;

.../...

Considérant que ces dispositions font application aux traités et accords internationaux relevant du titre VI de la Constitution des principes de "libre détermination des peuples" et de libre manifestation de leur volonté spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du Préambule ; que la mise en oeuvre de ces principes doit permettre, dans le cadre de la Constitution, aux populations loyalement consultées de manifester clairement leur volonté ; que, dès lors qu'est respectée cette double exigence de loyauté et de clarté, le libellé de la question à poser aux populations n'est assujéti à aucune forme déterminée et peut être fonction de la diversité des situations et de perspectives d'évolution des territoires concernés ;

Considérant que, par l'article premier de la loi déferée, les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer, non sur la modification du statut applicable au territoire, mais, comme cela résulte tant du libellé de la question que de la netteté des réponses proposées, en faveur soit de l'indépendance, soit du maintien dans la République française ; que la clarté de cette alternative n'est pas affectée par la circonstance que doivent être portés à la connaissance des populations les éléments essentiels d'un éventuel statut au cas de rejet de l'indépendance ; que cette mention, qui n'emporte par elle-même aucune modification de l'organisation du territoire, vise

.../...

seulement à informer les populations des changements susceptibles d'être apportés au statut du territoire en cas de maintien de celui-ci dans la République française ; qu'elle ne doit cependant pas être un moyen de porter atteinte à la loyauté de la consultation ; qu'il appartiendra tant à la commission de contrôle instituée par l'article 7 de la loi qu'à la commission nationale de la communication et des libertés, dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que l'information des populations intéressées relative aux éléments essentiels d'un éventuel statut, qui ont déjà été exposés au Parlement lors de la discussion de la loi, sera effectuée selon des modalités garantissant le respect du principe de neutralité des services publics et l'objectivité de la consultation ;

Considérant en conséquence qu'il n'est pas porté atteinte au principe de libre détermination posé par le Préambule de la Constitution et que le moyen tiré de la violation de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LES COMPETENCES RESPECTIVES DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT :

Considérant que les auteurs des saisines reprochent à l'article premier de la loi déférée de violer les articles 34 et 74 de la Constitution ; que la loi pouvant seule, en vertu de ces articles, définir le futur statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, après avis de l'assemblée territoriale, le Gouvernement ne saurait avoir qualité pour en arrêter les éléments essentiels ; qu'au surplus, ce futur statut est

soumis à des aléas tels que nul ne peut en assurer l'adoption ; que, pour se conformer à la Constitution, le législateur aurait dû, avant toute consultation des populations, adopter un nouveau statut dans les conditions définies à l'article 74, en subordonnant son entrée en vigueur aux résultats de la consultation des populations intéressées lesquelles auraient eu ainsi le choix entre l'indépendance et le statut préalablement adopté ; que, faute d'avoir procédé de la sorte, l'article premier de la loi a méconnu la Constitution ;

Considérant que le domaine de la loi est déterminé non seulement par l'article 34 mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution, notamment ses articles 72 et 74 ; que, selon le premier alinéa de l'article 72, les territoires d'outre-mer figurent au nombre des collectivités territoriales de la République ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 74 dispose que "les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

.../...

Considérant qu'aucune disposition de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne confère au Gouvernement le pouvoir de fixer le statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; que l'information des populations intéressées sur les éléments essentiels d'un éventuel statut ne peut viser que les éléments d'un projet que, dans l'exercice de ses attributions, le Gouvernement sera en mesure de soumettre au Parlement, après avoir demandé l'avis de l'assemblée territoriale, en cas de rejet de l'indépendance ; que si le Gouvernement en a déjà indiqué la teneur lors des débats parlementaires, la décision appartiendra, en tout état de cause, au législateur ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la violation de l'article 74 de la Constitution manque en fait ; qu'enfin, aucune règle non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose au législateur le choix d'une procédure déterminée de préférence à celle qui découle de la loi déferée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article premier de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

.../...

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du juin 1987.

Décision n° 87-226 DC
du juin 1987

Loi organisant la consultation des
populations intéressées de la
Nouvelle-Calédonie et dépendances
prévue par l'alinéa premier de
l'article premier de la loi n° 86-844
du 17 juillet 1986 relative à la
Nouvelle-Calédonie

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le
11 mai 1987, d'une part, par MM. Pierre JOXE, Lionel
JOSPIN, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude
BARTOLONE, Jean BEAUFILS, Guy BECHE, Jean-Michel BELORGEY,
Pierre BEREGOVOY, Louis BESSON, André BILLARDON, Jean-Marie
BOCKEL, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON
(Ille-et-Vilaine), Roland CARRAZ, Guy CHANFRAULT,
Jean-Pierre CHEVENEMENT, André CLERT, Michel COFFINEAU,
Gérard COLLOMB, Mme Edith CRESSON, MM. Louis DARINOT,
Michel DELEBARRE, André DELEHEDDE, Bernard DEROSIER,
Jean-Pierre DESTRADE, Paul DHAILLE, Raymond DOUYERE, René
DROUIN, Mme Georgina DUFOIX, MM. Jean-Paul DURIEUX, Job
DURUPT, Claude EVIN, Henri FISZBIN, Jacques FLEURY, Mme
Martine FRACHON, MM. Pierre GARMENDIA, Jean GIOVANNELLI,
Joseph GOURMELON, Christian GOUX, Jacques GUYARD, Edmond
HERVE, André LABARRERE, Jean LACOMBE, Mme Catherine
LALUMIERE, MM. Jérôme LAMBERT, Christian LAURISSERGUES,
Georges LE BAILL, Jean-Yves LE DEAUT, Robert LE FOLL, Jean
LE GARREC, André LEDRAN, François LONCLE, Jacques MAHEAS,
Guy MALANDAIN, Philippe MARCHAND, Michel MARGNES, Pierre
MAUROY, Joseph MENGA, Louis HERMAZ, Louis MEXANDEAU,
Jean-Pierre MICHEL, Louis MOULINET, Henri NALLET, Mmes
Véronique NEIERTZ, Paulette NEVOUX, Jacqueline OSSELIN, MM.
Charles PISTRE, Jean-Claude PORTHEAULT, Philippe PUAUD,
Noël RAVASSARD, Alain RICHARD, Alain RODET, Jacques
ROGER-MACHART, Mme Yvette ROUDY, MM. Philippe SANMARCO,
Jacques SANTROT, Michel SAPIN, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG,
René SOUCHON, Mme Renée SOUM, M. Dominique STRAUSS-KAHN,
Mmes Marie-Josèphe SUBLET, Ghislaine TOUTAIN, MM. Pierre
ORTET, Jean-Hugues COLONNA, députés, et d'autre part, par
MM. André MERIC, Jules FAIGT, Marcel COSTES, Jean
PEYRAFITTE, Léon ECKHOUTTE, Robert PONTILLON, Germain
AUTHIE, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Lucien DELMAS, Louis
PERREIN, René REGNAULT, Philippe MADRELLE, Robert
LAUCOURNET, André ROUVIERE, Robert GUILLAUME, Jacques
BIALSKI, Marcel BONY, François LOUISY, Philippe LABEYRIE,
Claude ESTIER, Jean-Luc MELENCHON, Paul LORIDANT, Jacques

.../...

BELLANGER, Guy PENNE, Charles BONIFAY, Roger QUILLIOT, Robert SCHWINT, William CHERVY, Raymond COURRIERE, Roland BERNARD, Georges BENEDETTI, Jean-Pierre BAYLE, Gérard ROUJAS, François AUTAIN, Franck SERUSCLAT, Guy ALLOUCHE, Gérard GAUD, Michel MOREIGNE, Albert RAMASSAMY, Albert PEN, Marcel DEBARGE, Roland COURTEAU, Bastien LECCIA, Marcel VIDAL, Marc BOEUF, Jean-Pierre MASSERET, Jacques CARAT, Michel MANET, Mme Irma RAPUZZI, MM. Roland GRIMALDI, Rodolphe DESIRE, Maurice PIC, André DELELIS, Pierre MATRAJA, Félix CICCOLINI, Fernand TARDY, Raymond TARCY, Gérard DELFAU, Michel DARRAS, Tony LARUE, Louis LONGEQUEUE, Michel CHARASSE, René-Pierre SIGNE, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs des saisines demandent au Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution certaines dispositions de l'article premier de la loi et, par voie de conséquence, aussi bien l'intégralité des dispositions de cet article que les autres articles de la loi qui constituent un ensemble inséparable ;

.../...

Considérant que l'article premier de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est ainsi rédigé : "La consultation prévue à l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie est organisée conformément aux dispositions de la présente loi.- La question posée aux électeurs appelés à participer à cette consultation est : "Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ?".- A cette question, les électeurs peuvent apporter l'une des réponses suivantes : "Je veux que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance". "Je veux que la Nouvelle-Calédonie demeure au sein de la République française".- La publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et dépendances du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation devra intervenir au plus tard le quatrième dimanche précédant le jour du scrutin ; le même décret fixe la date d'ouverture de la campagne en vue de la consultation." ;

Considérant qu'il est soutenu, à titre principal, que la consultation des populations prévue par l'article 53, alinéa 3, de la Constitution ne peut avoir pour objet que la manifestation d'un choix favorable ou hostile à l'indépendance à l'exclusion de toute autre considération ; qu'en prescrivant d'interroger les

.../...

populations intéressées de Nouvelle-Calédonie au moyen d'un choix entre l'indépendance et le maintien au sein de la République avec un statut dont les éléments essentiels auront été portés à leur connaissance, l'article premier de la loi réunit dans une même question deux objets distincts relevant de deux dispositions constitutionnelles différentes ; que cette confusion, aggravée par l'absence de concordance entre la question fondée sur le futur statut et la réponse correspondante qui n'en fait pas mention, est de nature à altérer la signification de la consultation ; que les auteurs des saisines font valoir, à titre subsidiaire, que la loi conférerait au Gouvernement le pouvoir de fixer les éléments essentiels du statut du territoire alors que la détermination de ce statut relève de la compétence du législateur en vertu des articles 34 et 74 de la Constitution ;

Considérant que l'article 53, alinéa 3, de la Constitution dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ;

Considérant que ces dispositions font application aux traités et accords internationaux relevant du titre VI de la Constitution des principes généraux de "libre détermination des peuples" et de libre manifestation de leur volonté spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du Préambule ; que la mise en oeuvre de ces principes doit permettre, dans le cadre de la Constitution, aux populations loyalement consultées par les autorités compétentes de la République de manifester clairement leur volonté ;

.../...

Considérant que s'il est loisible au Parlement comme au Gouvernement, dans le cadre de leurs compétences respectives, de faire connaître à l'occasion de la discussion d'un texte organisant une consultation des populations intéressées les orientations de leur politique, la question posée auxdites populations ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée de ces indications ;

Considérant qu'il ressort des termes de l'article premier de la loi que la question sur laquelle les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer, porte, non seulement sur le choix en faveur de l'accession de ce territoire à l'indépendance ou de son maintien au sein de la République, mais également dans cette dernière éventualité, sur un statut dont les éléments essentiels auront été portés à la connaissance des intéressés ;

Considérant que cette rédaction est équivoque ; qu'en effet, elle peut dans l'esprit des votants faire naître l'idée que les éléments du statut sont d'ores et déjà fixés ; qu'il suit de là qu'en raison de cette équivoque les dispositions de l'article premier de la loi relatives aux éléments essentiels d'un statut ne satisfont pas à l'exigence constitutionnelle de clarté de la consultation ;

.../...

Considérant, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen tiré de la violation des articles 34 et 74 de la Constitution, que doivent être déclarées contraires à la Constitution les dispositions contenues dans les mots "avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance" figurant à l'article premier de la loi ;

Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil ;

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

.../...

D E C I D E :

Article premier.- Les dispositions contenues dans les mots "avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance" figurant à l'article premier de la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie sont déclarées contraires à la Constitution.

Article 2.- Les autres dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du juin 1987.

Décision n° 87-226 DC
du juin 1987

Loi organisant la consultation des
populations intéressées de la
Nouvelle-Calédonie et dépendances
prévue par l'alinéa premier de
l'article premier de la loi n° 86-844
du 17 juillet 1986 relative à la
Nouvelle-Calédonie

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mai 1987, d'une part, par MM. Pierre JOXE, Lionel JOSPIN, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jean BEAUFILS, Guy BECHE, Jean-Michel BELORGEY, Pierre BEREGOVOY, Louis BESSON, André BILLARDON, Jean-Marie BOCKEL, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON (Ille-et-Vilaine), Roland CARRAZ, Guy CHANFRAULT, Jean-Pierre CHEVENEMENT, André CLERT, Michel COFFINEAU, Gérard COLLOMB, Mme Edith CRESSON, MM. Louis DARINOT, Michel DELEBARRE, André DELEHEDDE, Bernard DEROSIER, Jean-Pierre DESTRADE, Paul DHAILLE, Raymond DOUYERE, René DROUIN, Mme Georgina DUFOIX, MM. Jean-Paul DURIEUX, Job DURUPT, Claude EVIN, Henri FISZBIN, Jacques FLEURY, Mme Martine FRACHON, MM. Pierre GARMENDIA, Jean GIOVANNELLI, Joseph GOURMELON, Christian GOUX, Jacques GUYARD, Edmond HERVE, André LABARRERE, Jean LACOMBE, Mme Catherine LALUMIERE, MM. Jérôme LAMBERT, Christian LAURISSESGUES, Georges LE BAILL, Jean-Yves LE DEAUT, Robert LE FOLL, Jean LE GARREC, André LEDRAN, François LONCLE, Jacques MAHEAS, Guy MALANDAIN, Philippe MARCHAND, Michel MARGNES, Pierre MAUROY, Joseph MENGA, Louis MERMAZ, Louis MEXANDEAU, Jean-Pierre MICHEL, Louis MOULINET, Henri NALLET, Mmes Véronique NEIERTZ, Paulette NEVOUX, Jacqueline OSSELIN, MM. Charles PISTRE, Jean-Claude PORTHEAULT, Philippe PUAUD, Noël RAVASSARD, Alain RICHARD, Alain RODET, Jacques ROGER-MACHART, Mme Yvette ROUDY, MM. Philippe SANMARCO, Jacques SANTROT, Michel SAPIN, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, René SOUCHON, Mme Renée SOUM, M. Dominique STRAUSS-KAHN, Mmes Marie-Josèphe SUBLET, Ghislaine TOUTAIN, MM. Pierre ORTET, Jean-Hugues COLONNA, députés, et d'autre part, par MM. André MERIC, Jules FAIGT, Marcel COSTES, Jean PEYRAFITTE, Léon ECKHOUTTE, Robert PONTILLON, Germain AUTHIE, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Lucien DELMAS, Louis PERREIN, René REGNAULT, Philippe MADRELLE, Robert LAUCOURNET, André ROUVIERE, Robert GUILLAUME, Jacques BIALSKI, Marcel BONY, François LOUISY, Philippe LABEYRIE, Claude ESTIER, Jean-Luc MELENCHON, Paul LORIDANT, Jacques

.../...

BELLANGER, Guy PENNE, Charles BONIFAY, Roger QUILLIOT, Robert SCHWINT, William CHERVY, Raymond COURRIERE, Roland BERNARD, Georges BENEDETTI, Jean-Pierre BAYLE, Gérard ROUJAS, François AUTAIN, Franck SERUSCLAT, Guy ALLOUCHE, Gérard GAUD, Michel MOREIGNE, Albert RAMASSAMY, Albert PEN, Marcel DEBARGE, Roland COURTEAU, Bastien LECCIA, Marcel VIDAL, Marc BOEUF, Jean-Pierre MASSERET, Jacques CARAT, Michel MANET, Mme Irma RAPUZZI, MM. Roland GRIMALDI, Rodolphe DESIRE, Maurice PIC, André DELELIS, Pierre MATRAJA, Félix CICCOLINI, Fernand TARDY, Raymond TARCY, Gérard DELFAU, Michel DARRAS, Tony LARUE, Louis LONGEQUEUE, Michel CHARASSE, René-Pierre SIGNE, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs des saisines contestent la constitutionnalité de la loi déférée, au motif, d'une part, que l'objet de la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie défini par l'article premier de cette loi serait contraire aux dispositions de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution et, d'autre part, que la loi confèrerait au Gouvernement le pouvoir de fixer les éléments essentiels du statut du territoire alors que la détermination de ce statut relève de la compétence du législateur en vertu des articles 34 et 74 de la Constitution ;

.../...

Considérant que l'article premier de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est ainsi rédigé : "La consultation prévue à l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie est organisée conformément aux dispositions de la présente loi.- La question posée aux électeurs appelés à participer à cette consultation est : "Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ?".- A cette question, les électeurs peuvent apporter l'une des réponses suivantes : "Je veux que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance". "Je veux que la Nouvelle-Calédonie demeure au sein de la République française".- La publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie et dépendances du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation devra intervenir au plus tard le quatrième dimanche précédant le jour du scrutin ; le même décret fixe la date d'ouverture de la campagne en vue de la consultation." ;

.../...

- SUR L'OBJET DE LA CONSULTATION :

Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que la consultation des populations prévue par l'article 53, alinéa 3, de la Constitution, ne peut avoir pour objet que la manifestation d'un choix favorable ou hostile à l'indépendance à l'exclusion de toute autre considération ; qu'en prescrivant d'interroger les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie au moyen d'un choix entre l'indépendance et le maintien au sein de la République avec un statut dont les éléments essentiels auront été portés à leur connaissance, l'article premier de la loi réunit dans une même question deux objets distincts relevant de deux dispositions différentes ; que cette confusion, aggravée par l'absence de concordance entre la question fondée sur le futur statut et la réponse correspondante qui n'en fait pas mention, est de nature à altérer la signification de la consultation et viole les dispositions de l'article 53, alinéa 3 ;

Considérant que l'article 53, alinéa 3, de la Constitution dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ;

.../...

Considérant que ces dispositions font application aux traités et accords internationaux relevant du titre VI de la Constitution des principes de "libre détermination des peuples" et de libre manifestation de leur volonté spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du Préambule ; que la mise en oeuvre de ces principes doit permettre, dans le cadre de la Constitution, aux populations loyalement consultées de manifester clairement leur volonté ; que, dès lors qu'est respectée cette double exigence de loyauté et de clarté, le libellé de la question à poser aux populations n'est assujéti à aucune forme déterminée et peut être fonction de la diversité des situations et de perspectives d'évolution des territoires concernés ;

Considérant que, par l'article premier de la loi déférée, les populations intéressées de Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer, non sur la modification du statut applicable au territoire, mais, comme cela résulte tant du libellé de la question que de la netteté des réponses proposées, en faveur soit de l'indépendance, soit du maintien dans la République française ; que la clarté de cette alternative n'est pas affectée par la circonstance que doivent être portés à la connaissance des populations les éléments essentiels d'un éventuel statut au cas de rejet de l'indépendance ; que cette mention, qui n'emporte par elle-même aucune modification de l'organisation du territoire, vise

.../...

seulement à informer les populations des changements susceptibles d'être apportés au statut du territoire en cas de maintien de celui-ci dans la République française ; qu'elle ne doit cependant pas être un moyen de porter atteinte à la loyauté de la consultation ; qu'il appartiendra tant à la commission de contrôle instituée par l'article 7 de la loi qu'à la commission nationale de la communication et des libertés, dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que l'information des populations intéressées relative aux éléments essentiels d'un éventuel statut, qui ont déjà été exposés au Parlement lors de la discussion de la loi, sera effectuée selon des modalités garantissant le respect du principe de neutralité des services publics et l'objectivité de la consultation ;

Considérant en conséquence qu'il n'est pas porté atteinte au principe de libre détermination posé par le Préambule de la Constitution et que le moyen tiré de la violation de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution doit être écarté ;

- SUR LES COMPETENCES RESPECTIVES DU PARLEMENT ET DU GOUVERNEMENT :

Considérant que les auteurs des saisines reprochent à l'article premier de la loi déférée de violer les articles 34 et 74 de la Constitution ; que la loi pouvant seule, en vertu de ces articles, définir le futur statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, après avis de l'assemblée territoriale, le Gouvernement ne saurait avoir qualité pour en arrêter les éléments essentiels ; qu'au surplus, ce futur statut est

.../...

soumis à des aléas tels que nul ne peut en assurer l'adoption ; que, pour se conformer à la Constitution, le législateur aurait dû, avant toute consultation des populations, adopter un nouveau statut dans les conditions définies à l'article 74, en subordonnant son entrée en vigueur aux résultats de la consultation des populations intéressées lesquelles auraient eu ainsi le choix entre l'indépendance et le statut préalablement adopté ; que, faute d'avoir procédé de la sorte, l'article premier de la loi a méconnu la Constitution ;

Considérant que le domaine de la loi est déterminé non seulement par l'article 34 mais aussi par d'autres dispositions de la Constitution, notamment ses articles 72 et 74 ; que, selon le premier alinéa de l'article 72, les territoires d'outre-mer figurent au nombre des collectivités territoriales de la République ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 74 dispose que "les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée" ;

.../...

Considérant qu'aucune disposition de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne confère au Gouvernement le pouvoir de fixer le statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances ; que l'information des populations intéressées sur les éléments essentiels d'un éventuel statut ne peut viser que les éléments d'un projet que, dans l'exercice de ses attributions, le Gouvernement sera en mesure de soumettre au Parlement, après avoir demandé l'avis de l'assemblée territoriale, en cas de rejet de l'indépendance ; que si le Gouvernement en a déjà indiqué la teneur lors des débats parlementaires, la décision appartiendra, en tout état de cause, au législateur ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la violation de l'article 74 de la Constitution manque en fait ; qu'enfin, aucune règle non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose au législateur le choix d'une procédure déterminée de préférence à celle qui découle de la loi déférée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article premier de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

.../...

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du juin 1987.