



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

Le 1^{er} mars 2010

R A P P O R T

Sur la mise en application de la loi organique n°2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte et de la loi n°2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances

La loi organique n°2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte et la loi n°2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances répondent à un triple objectif :

- préciser le périmètre et les modalités de transfert de nouvelles compétences à la Nouvelle-Calédonie
- moderniser le fonctionnement des institutions néo-calédoniennes
- départementaliser la collectivité de Mayotte.

Les dispositions relatives au transfert de compétences à la Nouvelle-Calédonie s'inscrivent dans le cadre du consensus obtenu auprès des partenaires calédoniens et validé par le VII^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa, le 8 décembre 2008.

Les modifications apportées au statut de la collectivité permettent d'assurer la mise en œuvre de cet accord de façon progressive et pragmatique par de nouveaux modes de gestion commune des services, impliquant à la fois l'Etat, la Nouvelle-Calédonie et les provinces. La loi organique précise également les modalités d'établissement de la compensation financière des transferts ainsi que les conditions de mise à disposition de personnels de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, les institutions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces sont modernisées, afin d'assouplir les conditions d'intervention des institutions locales dans la vie économique, de mieux garantir la transparence et la continuité de la vie publique et de clarifier et compléter les règles relatives à la répartition des compétences et aux relations entre les pouvoirs publics.

Enfin, la loi organique transforme la collectivité départementale de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », conformément au souhait exprimé par les électeurs mahorais lors de la consultation organisée le 29 mars 2009 et aux engagements formulés par le Président de la République.

Des projets de loi ultérieurs fixeront les modalités concrètes de ce changement institutionnel, qui s'opèrera, conformément à la démarche retenue par le Conseil des ministres du 23 janvier 2008, « de façon progressive et adaptée, en tenant compte des spécificités de la société mahoraise et de l'évolution économique et sociale de l'île, en vue d'aboutir à un juste équilibre entre le respect de l'identité de Mayotte, le rythme d'évolution de ce territoire et le choix de la forme départementale. »

Le présent rapport établi conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, a pour objet de présenter au Parlement un bilan des dispositions de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer d'application directe (I), ainsi que des textes réglementaires d'application publiés ou en cours de publication (II) ou en cours d'élaboration (III).

Les dispositions de la loi n'appelant pas de mesures réglementaires d'application sont ici présentées dans le cadre de grands objectifs auxquels elles concourent

1 - DISPOSITIONS N'APPELANT PAS DE MESURES REGLEMENTAIRES D'APPLICATION

A. UN TRANSFERT DE COMPETENCES PROGRESSIF A LA NOUVELLE-CALEDONIE SOUTENU AU PLAN FINANCIER ET MATERIEL PAR L'ETAT

1. L'article 1^{er} apporte des précisions sur les compétences de l'Etat.

L'article 3 prévoit le report à la fin de l'année 2011 de l'échéance pour le vote de la loi de pays portant sur le transfert des compétences en matière de droit civil et commercial, d'état civil et de sécurité civile.

2. La réussite du transfert de compétences suppose une adaptation des structures administratives. Des solutions concrètes et innovantes, associant l'Etat et les institutions locales, ont ainsi pu être proposées :

-la création de « services mixtes » permettra ainsi la coexistence d'attributions de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie au sein d'un même service (article 10 de la loi organique).

-la mise à disposition globale de services de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie sera rendue possible, ce qui permettra de faciliter certains transferts de compétences (article 9 de la loi organique).

-en matière d'enseignement, la conclusion d'une convention entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie permettra de préciser les conditions de mise à disposition du personnel enseignant et notamment le terme de cette mise à disposition. Ce n'est qu'à défaut d'une telle convention que le terme de la mise à disposition pourra être fixé par décret (article 12 de la loi organique).

3. La loi organique assure la **compensation financière intégrale** des compétences transférées.

Le mode de compensation des transferts sera **plus favorable qu'en métropole** : En Nouvelle-Calédonie, en effet, la dotation de compensation évoluera en fonction de l'évolution combinée de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et du produit intérieur brut en volume, alors qu'en métropole la dotation globale de décentralisation est désindexée (article 7 de la loi organique).

En matière de sécurité civile, l'article 6 de la loi organique du 3 août 2009 a introduit dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 54-1 qui prévoit la participation de la Nouvelle-Calédonie et des provinces au financement de l'établissement public d'incendie et de secours. Cette **mutualisation des moyens** va de pair avec le concours apporté par l'Etat dans le cadre du fonds d'aide à l'investissement, dont le bénéfice a été étendu à la Nouvelle-Calédonie par l'ordonnance n° 2009-1336 du 29 octobre 2009 modifiant l'ordonnance n° 2006-172 du 15 février 2006 portant actualisation et adaptation du droit applicable en matière de sécurité civile en Nouvelle-Calédonie.

La loi a prévu un **accompagnement technique du transfert de compétences**, dans le cadre de conventions qui pourront être conclues par la Nouvelle-Calédonie avec les administrations centrales et les autorités administratives indépendantes (article 16 de la loi organique).

Ces dispositions ne nécessitent pas de mesures réglementaires d'application.

B/UNE DEMARCHE DE MODERNISATION INSTITUTIONNELLE

1. La nécessité de réviser les dispositions institutionnelles de la loi organique de 1999 est apparue nécessaire. Le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie, issu des lois organique et ordinaire du 19 mars 1999, est en effet antérieur à ceux de la plupart des autres collectivités d'outre-mer (à l'exception de Wallis-et-Futuna), élaborés ou mis à jour en 2007 et n'a pratiquement pas été révisé depuis.

La loi organique permettra ainsi :

- l'harmonisation de règles ayant vocation à être communes à l'ensemble des collectivités de l'outre-mer, par exemple en ce qui concerne les règles relatives à la consultation de la Nouvelle-Calédonie sur les projets de lois et d'ordonnances ;

L'article 19 vise ainsi à modifier le régime de consultation du congrès sur les lois et ordonnances : l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999 relatif à la consultation du congrès sur les projets de lois et d'ordonnances est modifié.

- l'intégration dans le statut de certaines innovations institutionnelles introduites en 2007 : création d'un véritable statut de l' élu, lui garantissant notamment une protection au plan juridique ainsi qu'un régime indemnitaire pour lui et ses collaborateurs (articles 42 à 45)

L'article 49 interdit aux élus du congrès de prendre part à des affaires dans lesquelles ils sont directement intéressés.

- la prise en compte de certaines lacunes ou ambiguïtés du statut observées depuis 1999 : clarification de la répartition des compétences, extension au sénat coutumier du régime des inéligibilités et incompatibilités.

L'article 18 porte sur l'applicabilité des lois et des règlements en Nouvelle-Calédonie et notamment aux dispositions concernant la souveraineté nationale.

Les articles 34 à 37 concernent le fonctionnement du congrès, lequel se voit notamment attribuer expressément une compétence en matière de réglementation de la fonction publique locale.

Les articles 38, 39 et 41 visent à assurer la continuité institutionnelle au sein du gouvernement et des assemblées de province.

L'article 40 est relatif à l'organisation et au fonctionnement du sénat coutumier.

L'article 47 institue un recours en délégalisation des lois de pays.

L'article 54 précise les différentes aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie.

Les articles 55 à 57 portent sur la possibilité pour un mineur ou une personne majeure de demander à bénéficier du statut civil coutumier ou à y renoncer ainsi que sur les conséquences du changement de statut civil en matière d'état civil.

L'article 59 précise le domaine de la Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions ne nécessitent pas de mesures réglementaires d'application.

2. Le cadre juridique dans lequel s'exercent les compétences de la Nouvelle-Calédonie et des provinces en matière économique est apparu parfois trop rigide, notamment en ce qui concerne la gestion des services publics. D'où la nécessité de l'assouplir tout en veillant dans le même temps à favoriser la transparence de la vie économique et à renforcer l'efficacité des contrôles administratifs et juridictionnels :

- L'article 20 de la loi organique du 3 août 2009 a modifié l'article 53 de la loi organique du 19 mars 1999 pour permettre aux établissements publics de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, d'une part, de participer au capital de sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général et aux provinces, d'autre part, de créer des sociétés d'économie mixte pour la mise en œuvre d'opérations concourant au développement économique.

-La possibilité de déléguer un service public, dans le respect des principes issus de la loi Sapin du 29 janvier 1993 est étendue aux établissements publics et aux syndicats mixtes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces par l'article 23.

-L'article 22 de la loi organique du 3 août 2009 a inséré dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 54-2 qui introduit la possibilité de créer des groupements d'intérêt public locaux associant la Nouvelle-Calédonie, les provinces et des personnes publiques ou privées, en vue de faciliter la coopération entre institutions locales.

- L'article 24 de la loi organique du 3 août 2009 a modifié l'article 212 de la loi organique du 19 mars 1999 pour assouplir les conditions dans lesquelles les provinces peuvent accorder des aides aux entreprises.

L'article 34 de la loi organique permet de garantir une meilleure information du congrès sur les interventions locales en matière économique (remise d'un rapport annuel sur l'état des participations de la Nouvelle-Calédonie au capital de sociétés et sur l'activité de celles-ci).

L'article 27 de la loi organique du 3 août 2009 modernise le régime applicable à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics locaux en matière de contrôle budgétaire et en améliore la lisibilité.

L'article 50 étend le contrôle de légalité du haut-commissaire aux actes des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Ces dispositions ne nécessitent pas de mesures réglementaires d'application.

C/- LA DEPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE

La loi organique transforme la collectivité départementale de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », conformément au souhait exprimé par les électeurs mahorais, à plus de 95 %, lors de la consultation organisée le 29 mars 2009 et aux engagements formulés par le Président de la République.

Cette disposition a pour principal effet juridique de faire passer la collectivité de Mayotte au régime de l'article 73 de la Constitution à compter de mars 2011.

L'entrée en vigueur de la réforme est fixée au prochain renouvellement du conseil général, soit mars 2011.

D'ici à cette date, un projet de loi aura fixé les modalités concrètes de ce changement institutionnel, qui s'opèrera, conformément à la démarche retenue par le conseil des ministres du 23 janvier 2008, « *de façon progressive et adaptée, en tenant compte des spécificités de la société mahoraise et de l'évolution économique et sociale de l'île, en vue d'aboutir à un juste équilibre entre le respect de l'identité de Mayotte, le rythme d'évolution de ce territoire et le choix de la forme départementale.* »

Ces adaptations s'opèreront suivant les orientations retenues par le Pacte pour la départementalisation de Mayotte présenté par le Président de la République aux élus mahorais en décembre 2008.

D'ores et déjà, la loi organique prévoit dans son article 63 que la nouvelle collectivité, dénommée « Département de Mayotte », exercera les fonctions dévolues au département et à la région. Un projet de loi ordinaire, précisant l'organisation institutionnelle de cette collectivité, est actuellement en cours d'élaboration.

2 - TEXTES REGLEMENTAIRES D'APPLICATION PUBLIES OU EN COURS DE PUBLICATION

L'article 5 de la loi n°2009-970 du 3 août 2009 a modifié le 12° de l'article L. 231-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie pour appliquer à ces collectivités de nouvelles modalités de constitution des recettes des provisions. Les conditions dans lesquelles les recettes de la section d'investissement du budget communal peuvent être composées des recettes des provisions ont été fixées par décret.

La mesure réglementaire d'application de ces dispositions a été introduite dans le code des communes de la Nouvelle-Calédonie, à l'article D. 221-5, par l'article 10 du décret n° 2009-1602 du 18 décembre 2009 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2009-538 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales.

Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

3- TEXTES REGLEMENTAIRES EN COURS D'ELABORATION

A. UN TRANSFERT DE COMPETENCES A LA NOUVELLE-CALÉDONIE SOUTENU AU PLAN FINANCIER ET MATERIEL PAR L'ÉTAT

L'article 7 de la loi organique du 3 août 2009 a modifié l'article 55 de la loi organique du 19 mars 1999 qui fixe les principes régissant la compensation financière des transferts de compétences consentis par l'Etat au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Les modifications introduites ont notamment pour objet d'élargir la base d'évaluation du droit à compensation tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissement et de revoir la composition de la commission consultative d'évaluation des charges.

En outre, l'article 8 de la loi organique du 3 août 2009 a introduit dans la loi organique du 19 mars 1999 un article 55-1 qui définit des principes particuliers pour ce qui concerne la compensation financière des transferts de compétences en matière d'enseignement public du second degré.

Les dispositions des articles 7 et 8 trouveront leur application grâce à un décret unique relatif aux modalités des transferts de compétences au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie dont le projet a été rédigé.

Il a pour objet de fixer les nouvelles modalités d'application des articles 55 et 55-1 de la loi organique du 19 mars 1999, en ce qui concerne, d'une part, l'évaluation des charges transférées, d'autre part, l'actualisation des dépenses de l'Etat et, enfin, la composition et le fonctionnement de la commission consultative d'évaluation des charges.

Il se substitue au décret n° 2000-365 du 26 avril 2000 relatif à la commission consultative d'évaluation des charges créée par l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'au décret n° 2000-366 du 26 avril 2000 relatif aux modalités d'évaluation des charges transférées par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces et prévoit, en conséquence, leur abrogation.

Ce projet de décret unique a fait l'objet d'un accord entre les ministères appelés à le contresigner. La commission consultative d'évaluation des normes a émis un avis favorable à ce projet lors de sa séance du 4 mars 2010. Consulté le 12 mars 2010, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'a pas formulé d'avis dans le délai imparti. Le Conseil d'Etat doit en être saisi au mois d'avril 2010.

B/UNE DEMARCHE DE MODERNISATION INSTITUTIONNELLE

Plusieurs mesures de la loi organique et de la loi ordinaire, aménageant les recours devant la juridiction administrative, font l'objet d'un projet de décret unique, soumis le 15 décembre 2009 au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui y a donné un avis favorable.

Examiné par le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) en mars 2010, ce projet de décret est actuellement en procédure de contreséing, pour une publication escomptée à la fin du premier semestre 2010.

Ces dispositions d'application concernent les dispositions législatives suivantes:

1.-L'article 46 de la loi organique est relatif aux inéligibilités et aux incompatibilités. Le VIII de cet article institue des recours spécifiques devant le Conseil d'Etat, qui peut déclarer démissionnaires d'office les élus se trouvant dans un cas d'inéligibilité.

Le projet de décret précise dans le code de justice administrative la procédure applicable à ces nouveaux recours.

2.-L'article 51 de la loi organique ainsi que l'article 8 I de la loi ordinaire autorisent désormais le tribunal administratif à saisir le Conseil d'Etat dans le cadre d'un recours en appréciation de légalité quand un moyen sérieux portant sur la répartition des compétences entre l'Etat et les autorités locales est soulevé.

Le projet de décret introduit également cette nouvelle possibilité dans le code de justice administrative en complétant l'intitulé de la section 1 du chapitre 4 du titre 2 du livre 2 de la partie réglementaire du code de justice administrative pour faire référence à la demande d'avis sur le dossier d'un recours en appréciation de légalité (par parallélisme avec la partie législative).

3.-L'article 52 du projet de loi organique porte sur les demandes d'avis adressées au tribunal administratif.

Le II de cet article codifie l'article 206 dans le code de justice administrative et remplace l'actuel article L. 224-4 du code de justice administrative par un article LO 224-4.

Le projet de décret modifie en conséquence l'article R. 224-7 du code de justice administrative pour remplacer la référence à l'article L. 224-4 par la référence à l'article LO 224-4.

4.-L'article 53 de loi organique prévoit l'exercice par un contribuable ou un électeur des actions appartenant à la Nouvelle-Calédonie. Il étend à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces la procédure de « l'autorisation de plaider », déjà en place pour les communes, permettant à un contribuable ou à un électeur d'exercer une action dans l'intérêt de la collectivité, donc dans l'intérêt de la population.

Le projet de décret précise dans le code de justice administrative les conditions d'exercice de ce nouveau recours.

C) DISPOSITIONS DIVERSES

La loi organique du 3 août 2009 a modernisé le régime financier, budgétaire et comptable applicable à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics. Les dispositions nouvelles, introduites aux articles 208-1 à 208-14 et aux articles 209-2 à 209-25 de la loi organique du 19 mars 1999, nécessitent des mesures d'application à prendre par décret en Conseil d'Etat, par décret et par arrêté interministériel.

1. L'article 209-25 prévoit la fixation par décret en Conseil d'Etat des règles d'organisation financière et comptable applicables, d'une part, aux établissements publics à caractère industriel et commercial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et, d'autre part, aux chambres consulaires de la Nouvelle-Calédonie.

Pour ce faire, deux projets de décret en cours de rédaction, seront prochainement examinés par les ministères appelés à les contresigner, puis soumis pour avis à la Commission consultative d'évaluation

des normes, au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, au conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes et au Conseil d'Etat.

2. Les articles 183-1, 208-11 et 209-9 prescrivent, respectivement, la fixation par décret de la liste des informations indispensables à l'établissement du budget des provinces, du seuil de mandatement ou d'inscription d'office des intérêts moratoires et des mesures d'application des dispositions relatives aux garanties d'emprunt.

Le projet de décret relatif au régime budgétaire et comptable applicable en Nouvelle-Calédonie correspondant est en cours de rédaction.

Outre les mesures d'application précitées, ce projet de décret prévoira les dispositions relatives aux régies de recettes et aux régies d'avances des collectivités de Nouvelle-Calédonie ainsi que d'autres dispositions comptables applicables à l'Etat et aux collectivités de Nouvelle-Calédonie qui figurent actuellement dans deux décrets à abroger, le décret n° 92-162 du 20 février 1992 relatif à l'exécution du budget des collectivités publiques et de leurs établissements en Nouvelle-Calédonie, à la mise en état d'examen et à la production des comptes de gestion des comptables et le ~~du~~ décret n° 92-163 du 20 février 1992 relatif à l'application de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire et relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Les décrets de 1992 à abroger précités étant des décrets en Conseil d'Etat, le projet de décret sera examiné par le Conseil d'Etat après avoir recueilli l'accord des ministères appelés à le contresigner et l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

3. Les articles 209-4, 209-5, 209-16 et 209-21 disposent respectivement que sont déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer :

- les conditions dans lesquelles le budget de la Nouvelle-Calédonie et des provinces est divisé en chapitres et articles ;
- les modalités d'information de l'assemblée délibérante, lors du vote du compte administratif, sur la gestion des engagements pluriannuels ;
- les formes dans lesquelles et les modalités selon lesquelles sont établis les comptes administratifs et les comptes de gestion de la Nouvelle-Calédonie et des provinces ;
- les formes dans lesquelles et les modalités selon lesquelles sont établis les budgets et les comptes financiers des établissements publics à caractère administratif de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Les mesures d'application auxquelles se rapportent les arrêtés prévus par les articles 209-4 et 209-16 sont actuellement prévues par l'arrêté interministériel du 24 janvier 1994 adaptant l'instruction M 51 sur la comptabilité des départements au territoire et aux provinces de Nouvelle-Calédonie. Il n'y a pas lieu de modifier cet arrêté tant que la réflexion engagée conjointement par le haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, la direction générale des finances publiques, la Nouvelle-Calédonie et les provinces sur l'application à ces collectivités de l'instruction budgétaire et comptable M 52 n'est pas achevée.

Un projet d'arrêté interministériel en cours de rédaction fixera, pour l'application de l'article 209-5, les modalités d'information de l'assemblée délibérante, lors du vote du compte administratif, sur la gestion des engagements pluriannuels et, pour l'application de l'article 209-21, les formes dans lesquelles et les modalités selon lesquelles sont établis les budgets et les comptes financiers des établissements publics à caractère administratif de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Il sera prochainement examiné par la direction générale des finances publiques et sera publié avant le 1^{er} juillet 2010.

Enfin, afin de faciliter la transmission des actes soumis au contrôle de légalité, l'article 204 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, modifié par l'article 48, alinéa 1^{er} de la loi organique du 3 août

2009, étend à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces et à leurs établissements publics la faculté, déjà prévue pour les communes, de les transmettre au haut-commissaire par voie électronique. Les modalités d'application de cette disposition nouvelle vont être fixées par un décret en Conseil d'Etat qui est en cours de rédaction. Il reprendra, en les adaptant à la situation particulière des collectivités calédoniennes, les dispositions des articles R. 2131-1 à R. 2131-4 du code général des collectivités territoriales.