

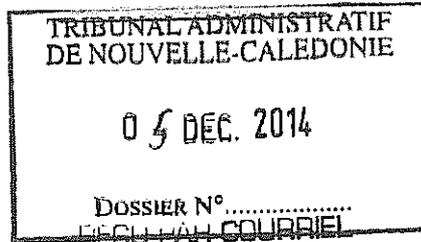
REPUBLIQUE FRANÇAISE



NOUVELLE CALEDONIE

PROVINCE DES ILES LOYAUTE

PRESIDENCE



N. Ref. 140168

LE: 4/12/2014 Nouméa, le Jeudi 4 décembre 2014

CONSEIL CONSTITUTIONNEL
REQUETE INTRODUCTIVE

POUR : Le président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté, BP 50 Wé Lifou.

CONTRE : La loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces, adoptée en seconde lecture par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 24 novembre 2014.

PLAISE AU CONSEIL

Aux termes de l'article 104 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté demande au Conseil constitutionnel de bien vouloir constater les dispositions de la loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces contraires à la Constitution (Pièce jointe n° 1).

I. LES ELEMENTS DE FAIT

Les Accords de Matignon-Oudinot, signés le 26 juin 1988 à l'issue de la période dite des « Evénements », ont permis de rétablir la paix civile et d'engager la Nouvelle-Calédonie dans une nouvelle phase de développement caractérisée par le partage des responsabilités entre les indépendantistes et les non indépendantistes.

Dans cette optique de rééquilibrage des pouvoirs, ces Accords ont ainsi entériné la création de trois provinces : Sud, Nord et Îles Loyauté. Librement administrées par des assemblées élues au suffrage direct, ces collectivités territoriales se voient confier une compétence de droit commun, notamment en matière économique, sociale et environnementale, nécessitant des moyens financiers adéquats.

Pour autant, le constat est unanime, l'économie et ses retombées se concentrent essentiellement au Sud au détriment des populations du Nord et des Îles Loyauté. Afin de faciliter le rééquilibrage du Pays, dans toutes ses dimensions, la part du budget de la Nouvelle-Calédonie à destination des provinces est alors déterminée suivant une clé de

répartition de manière à favoriser l'intérieur de la Grande Terre et les Îles Loyauté. Ainsi, la dotation de fonctionnement va à 50% pour la province Sud, 32% à la province Nord et 18% à la province des Îles Loyauté.

Initiée par les Accords de Matignon et d'Oudinot, cette politique de rééquilibrage est poursuivie, dix ans après, par l'Accord de Nouméa en 1998. En effet, au point 4 du préambule de l'Accord de Nouméa, il est énoncé que « *Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun* » (Pièce jointe n° 2).

Malgré quelques résultats notables, force est de constater qu'aujourd'hui le rééquilibrage est loin d'être achevé, tant sur le plan économique que démographique. Olivier Sudrie le disait encore en 2013 : « le rééquilibrage a été très lent et il n'est pas achevé ». Ainsi, le PIB de la province des Îles Loyauté qui représentait en 1989, 3,2 % de celui de la province Sud, en pèse désormais 4,1 %. Le PIB de la province Nord passe de 14,9 % en 1989 à 15,3 % aujourd'hui. Par ailleurs, les résultats du dernier recensement 2014 mené par l'ISEE (Pièce jointe n° 3) montrent que la population du pays est désormais de 268 767 habitants. La province Sud pèserait aujourd'hui 74,40 % du total contre 68,15 % en 1988. La province Nord représenterait 18,78 % contre 20,99 % en 1988 et la province des Îles Loyauté compterait pour 6,80 % contre 10,85 % en 1988.

Pour autant, les efforts de cette politique de rééquilibrage doivent être poursuivis jusqu'au terme de l'Accord de Nouméa car celle-ci reste un point de consensus fondateur de l'Accord. Cette vision est par ailleurs partagée par le Sénat lui-même qui a considéré, lors de l'examen du projet de loi de finances 2014, que « *la forte population de la province Sud et tout particulièrement du Grand Nouméa, loin de plaider pour une remise en cause de la clé de répartition, illustre au contraire sa trop forte attractivité et justifie la nécessité de poursuivre le rééquilibrage en faveur des provinces du Nord et des Îles Loyauté* » (Pièce jointe n° 4).

Cette clé de répartition, fixée par l'article 181 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, avait d'ailleurs été renforcée par une procédure de modification nécessitant l'adoption d'une loi du pays à la majorité des trois cinquièmes (Pièce jointe n° 5).

Toutefois, même si le rééquilibrage du Pays a constitué un consensus politique et fondateur de l'Accord de Nouméa, les partis non indépendantistes ont déjà cherché par le passé à modifier la clé de répartition.

C'est dans ce contexte que le parti politique Calédonie Ensemble a déposé le 3 novembre 2010 (Pièce jointe n°6) deux propositions de loi du pays. La première visait à modifier la clé de répartition pour tenir compte des évolutions de population. La clé de répartition budgétaire serait passée à 56,5 %, 29,30 % et 14,20 % respectivement pour le Sud, le Nord et les Îles Loyauté. Elle supposait un accord large du congrès à la majorité des 3/5èmes. La seconde, en cas d'échec de la première, visait à créer des centimes additionnels sur les produits de jeux qui seraient prélevés par la province où est situé l'établissement, implicitement le Sud.

Faute d'obtenir un consensus politique, une majorité d'élus non indépendantistes ont repris, seulement, en 2014 la seconde proposition de loi du pays du parti Calédonie Ensemble (Pièce jointe n° 7). Cette proposition de loi du pays est justifiée par une

immigration massive des populations du Nord et des Îles vers le Sud, nécessitant des moyens budgétaires plus importants pour la province Sud. Il convient toutefois de nuancer cette affirmation. En effet, l'ISEE avait relevé en 2009 que : « *Plus de 90 % des 60 000 habitants nés en dehors de la Nouvelle-Calédonie sont installés dans le Grand Nouméa. Les non natifs représentent 30,9 % de la population totale de la province Sud, 6,7 % de la province Nord et 2,4 % des Îles Loyauté. Ils sont plus âgés : 42 ans en moyenne, soit 11 ans de plus que l'ensemble des Calédoniens* » (Pièce jointe n°8). Ces chiffres tendent à prouver que l'échec du rééquilibrage démographique entre les provinces est dû plus à l'accroissement de l'immigration « externe » qu'aux flux migratoires des provinces Nord et Îles Loyauté vers la province Sud. En concentrant l'accroissement de la population et de l'activité économique en province Sud, cette immigration remet ainsi en cause un des buts constitutionnels des Accords, le rééquilibrage économique et social de la Nouvelle-Calédonie.

On soulignera que cette proposition de loi du pays a recueilli les avis préalables :

- Du Comité des finances locales le 3 décembre 2010 (Pièce jointe n° 9) ;
- Du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 16 novembre 2010 (Pièce jointe n° 10) ;
- Du Conseil d'Etat n° 384.777 le 13 janvier 2011 (Pièce jointe n° 11) ;
- De la commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales le 13 octobre 2014 (Pièce jointe n° 12).

Le 29 octobre 2014, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a, à la majorité de ses membres, adopté la proposition de loi du pays.

Aux termes de l'article 103 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, onze membres du groupe UC-FLNKS et Nationalistes du congrès ont, par courrier en date du 12 novembre 2014 (Pièce jointe n°13), sollicité une seconde lecture du projet de loi du pays.

Lors de la séance publique du 24 novembre 2014, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a, de nouveau à la majorité de ses membres par 28 voix pour et 25 voix contre, adopté la loi du pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces.

C'est cette loi du pays qui est déférée devant votre haute juridiction afin qu'elle soit déclarée contraire aux principes constitutionnels de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998.

II. LES ELEMENTS DE DROIT

A. Sur le détournement de la procédure de l'article 181 de la loi organique.

La proposition de loi du pays est une tentative de contournement des règles et garanties sur les clés de répartition, précisée par la loi organique et suivant laquelle « *cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes* ». Faute de pouvoir modifier les pourcentages de la clé de répartition, cette loi du pays modifie les masses de l'assiette fiscale à répartir. Ce n'est pas anodin. La province Sud capterait en plus 1,5 % de la ressource fiscale totale de la Nouvelle-Calédonie, selon les chiffres fournis en séance de seconde lecture par le rapporteur spécial.

Le contournement de l'article 181 est par ailleurs implicitement reconnu par le rapporteur spécial de la loi de pays (Pièce jointe n°14) qui a indiqué que cette loi du pays « est une alternative à une révision de la clé de répartition dont chacun sait qu'elle ne pourrait recueillir la majorité des trois cinquièmes en application de l'application de l'article 181 LO ».

Cette loi du pays, en ce qu'elle détourne la procédure prévue à l'article 181 LO, porte directement atteinte à la clé de répartition.

B. Sur la méconnaissance du principe du rééquilibrage économique et social de l'Accord de Nouméa.

La clé de répartition est la garantie du rééquilibrage économique et social de l'Accord de Nouméa, qui est un principe de valeur constitutionnelle auquel la loi du pays porte atteinte.

Un geste politique et consensuel des provinces Nord et Îles avait pourtant été fait au congrès dès 2012, concrétisé au 1^{er} janvier 2014, pour revenir aux critères *minima* de la loi organique en passant de 53,5 % à 51,5 % des recettes fiscales l'assiette de la clé de répartition servie aux provinces.

Cette loi du pays, en vidant l'assiette de répartition des dotations aux collectivités provinciales, contribue à creuser davantage les inégalités existantes entre le Sud, le Nord et les Îles et méconnaît ainsi le principe du rééquilibrage.

C. Sur l'atteinte au principe de la libre administration des provinces.

La présente loi du pays, qui n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact actualisée en 2014, chiffrant précisément la perte financière de la province Nord, de la province des Îles, de la Nouvelle-Calédonie et le gain net de la province Sud, porte atteinte au principe de la libre administration des provinces en réduisant directement leurs ressources. Le Conseil d'Etat a estimé en effet, dans son avis n° 384.776 du 13 janvier 2011, que le principe de libre administration « a pour effet de faire obstacle à des mesures qui, par leur ampleur et leur impact concentré sur un nombre réduit d'exercices budgétaires, auraient pour conséquence de mettre en difficulté une collectivité territoriale ». Il réserve également l'hypothèse où « la progression des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie n'atteindrait pas le niveau escompté » et ne permettrait ainsi pas de compenser la perte subie. Or, les recettes de la Nouvelle-Calédonie sont en baisse comme le confirme le rapport de présentation de la délibération relative au budget primitif principal de la Nouvelle-Calédonie (Pièce jointe 15).

Au cours de la séance du 24 novembre 2014, il a été remis une note précisant les pertes nettes de recettes attendues (Pièce jointe n° 16) : - 680 millions de FCFP pour la province Nord, - 380 Millions de FCFP pour la province des Îles Loyauté et - 1,6 milliard de FCFP pour la Nouvelle-Calédonie. Or, la collectivité de Nouvelle Calédonie connaît déjà des difficultés sérieuses de financement amenées à se reconduire sur plusieurs exercices ainsi que le mentionne le dernier document d'orientations budgétaires remis aux membres du congrès (Pièce jointe n°17).

Cette loi du pays n'est donc pas sans conséquence tant pour la Nouvelle-Calédonie, les provinces Nord et Îles Loyauté et les communes.

CONCLUSION

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le président de l'assemblée de la province des Îles Loyauté sollicite du Conseil Constitutionnel de déclarer les dispositions de la loi de pays portant création de centimes additionnels sur la taxe sur les jeux, spectacles et divertissements au profit des provinces contraires à la Constitution.

Le président de l'assemblée
de la province des Îles Loyauté



Neko HNEPEUNE