

N° 2945

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (n° 2912), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à la **consultation** sur
l'**accession** de la Nouvelle-Calédonie à la **pleine souveraineté**,*

PAR M. RENÉ DOSIÈRE
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. L'AUTONOMIE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, FRUIT D'UN COMPROMIS HISTORIQUE ET FACTEUR DE STABILITÉ DURABLE.....	6
A. DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE D'ÉQUILIBRES POLITIQUES.....	6
B. ... À LA FORCE CONSTITUTIONNELLE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DE L'ACCORD DE NOUMÉA.....	7
C. UN CADRE INSTITUTIONNEL ORIGINAL ET INÉDIT AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE.....	8
II. PRÉPARER SANS ATTENDRE L'AVENIR POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	10
A. DANS LA PERSPECTIVE DE LA SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA.....	10
B. ... PARVENIR LOCALEMENT À UN NOUVEAU CONSENSUS POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	13
C. ... EN VEILLANT À CLARIFIER LES MODALITÉS DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE À LA PLEINE SOUVERAINETÉ	14
III. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE QUI CONDITIONNE LE BON DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ	16
A. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE INITIAL FORTEMENT CONTESTÉ	18
1. Les procédures d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation de certaines catégories d'électeurs	18
2. La composition et le fonctionnement des commissions administratives spéciales	19
3. La création d'une commission consultative d'experts.....	20
4. Les conditions nécessaires à la tenue, le cas échéant, de la troisième consultation prévue par l'Accord de Nouméa.....	21

B. LE COMITÉ EXCEPTIONNEL DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA DU 5 JUIN 2015.....	21
1. Les inscriptions d'office sur la liste électorale pour la consultation.....	21
2. Les commissions administratives spéciales.....	22
3. La commission consultative d'experts.....	23
4. La question des listes électorales spéciales pour les élections au congrès et aux assemblées provinciales	23
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT	26
D. LA POSITION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION	27
AUDITION DE MME GEORGE PAU-LANGEVIN, MINISTRE DES OUTRE-MER, ET DISCUSSION GÉNÉRALE	29
EXAMEN DES ARTICLES	39
Chapitre I ^{er} – Modification du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.....	39
<i>Article 1^{er}</i> (art. 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Composition et fonctionnement des commissions administratives spéciales	39
Chapitre II – Modification du titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.....	43
<i>Article 2</i> (art. 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Conditions de délais et de forme pour la mise en œuvre de la troisième consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté	43
<i>Article 3</i> (art. 218-1 et 218-2 [nouveaux] de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Création d'une commission consultative d'experts – Simplification de l'accès à la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté par l'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs	45
<i>Article 4</i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Modalités d'élaboration de la liste électorale spéciale pour la consultation et règles d'organisation de la consultation.....	52
<i>Article 5</i> (art. 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Mesures d'application du titre IX ne relevant pas d'un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie	56
TABLEAU COMPARATIF	59
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	73
ANNEXES	83

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Lois est saisie, en première lecture et après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi organique relatif à la consultation sur l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat le 8 avril 2015, ce projet de loi organique a été adopté par la commission des Lois du Sénat le 24 juin 2015, puis en séance publique, à l’unanimité, par cette même assemblée le 29 juin.

Concourant à la mise en œuvre du titre XIII de la Constitution et du point 5 de l’Accord de Nouméa du 5 mai 1998, le présent projet de loi organique conditionne le bon déroulement de l’organisation de la consultation de la Nouvelle-Calédonie sur l’accession à la pleine souveraineté. Dans cette perspective, il vise à :

— améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales, dont les missions sont, d’une part, d’établir la liste électorale pour la consultation et, d’autre part, de procéder à la révision annuelle de la liste électorale établie pour les élections au congrès de la Nouvelle-Calédonie et aux assemblées de province ;

— assurer l’inscription d’office sur la liste électorale pour la consultation de sortie de certaines catégories d’électeurs en vue de les dispenser de ces démarches et formalités, sous réserve, pour les intéressés, de remplir les conditions fixées à l’article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Une fois le présent projet de loi organique définitivement adopté et promulgué, la liste électorale spéciale pour la consultation pourra être établie et fera ensuite l’objet de révisions annuelles jusqu’à l’année du scrutin.

Enfin, le présent projet de loi organique comble le silence de la loi organique de 1999, concernant la tenue, le cas échéant, d’une troisième consultation prévue par l’Accord de Nouméa.

Ce faisant, le texte dont votre Commission est saisie conditionne le respect des termes mêmes de l’Accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui approche désormais de son échéance. La période qui s’ouvre n’en demeure pas moins délicate.

En effet, le texte initial du projet de loi organique a fait l’objet localement de désaccords, qui ont conduit le Gouvernement à engager de nouvelles consultations à la faveur d’un comité exceptionnel des signataires organisé à Paris le 5 juin 2015, en vue d’identifier les modifications susceptibles de faire l’objet d’un consensus entre les partenaires calédoniens et d’être reprises par le législateur, tant au Sénat qu’à l’Assemblée nationale.

I. L'AUTONOMIE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE, FRUIT D'UN COMPROMIS HISTORIQUE ET FACTEUR DE STABILITÉ DURABLE

Collectivité de l'océan Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, située à 19 000 kilomètres de Paris, se compose de nombreuses îles, regroupées en 33 communes et trois provinces, la Province Nord (dont le siège est à Koné), la Province Sud (Nouméa) et la Province des îles Loyauté (Lifou). La population comptait, en 2012, environ 265 000 habitants, dont les deux tiers en Province Sud.

Au terme du dernier recensement conduit en 2009 par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), on estime à environ 30 % la population d'origine européenne, à plus de 40 % la population mélanésienne et à un peu moins de 10 % la population originaire de Wallis-et-Futuna ⁽¹⁾. Sur ce point, votre rapporteur souligne que la Nouvelle-Calédonie est le seul territoire français où les statistiques ethniques sont autorisées. En effet, l'Accord de Nouméa préconisant le respect et la promotion de l'identité kanak, il importe de connaître précisément cette population.

Dans ce contexte marqué par la coexistence de plusieurs communautés, l'Accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, dix ans après les accords de Matignon-Oudinot, est le fruit d'un compromis historique, qui a consacré la réconciliation des forces politiques « loyalistes » et indépendantistes (A). Cet accord a également dessiné une « feuille de route » qui, ayant acquis valeur constitutionnelle par la volonté du constituant (B), ouvrant ainsi la voie à une construction institutionnelle, dont l'originalité est, à ce jour, sans équivalent dans la République (C).

A. DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE D'ÉQUILIBRES POLITIQUES...

La Nouvelle-Calédonie figure parmi les territoires ultramarins dont le rattachement à la France n'est intervenu que tardivement, en 1853. Dotée d'un statut de territoire d'outre-mer dès 1946, cette île pourvue de richesses naturelles et minérales exceptionnelles – dont des gisements de nickel parmi les plus importants au monde – a connu d'importantes tensions politiques à partir des années 1980, du fait de l'émergence d'une revendication indépendantiste kanak.

Après plusieurs années d'instabilité et de violences, l'État s'est efforcé de rapprocher les points de vue des grandes formations politiques « loyalistes » et indépendantistes, qu'étaient alors le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) d'une part, et le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) d'autre part.

La signature par les représentants du RPCR, Jacques Lafleur, et du FLNKS, Jean-Marie Tjibaou, les 26 juin et 20 août 1988, sous l'égide du Premier ministre Michel Rocard, des accords dits de Matignon, a scellé ce rapprochement, lequel s'est traduit par la mise en place d'institutions provisoires dans l'attente d'un référendum d'autodétermination prévu dix ans plus tard. En 1998, les forces politiques locales ont considéré que cette échéance était prématurée et ont

(1) Jean-Christophe Gay, *La Nouvelle-Calédonie, un destin en commun*, IRD, 2014.

unanimement décidé de conclure un nouvel accord après avoir réglé le « préalable minier », grâce aux accords de Bercy du 1^{er} février 1998, sous l'impulsion du ministre de l'Économie et des finances d'alors, M. Dominique Strauss-Kahn.

Fruit de ce consensus local, l'Accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998, a jeté les bases d'un socle commun sur la question du rééquilibrage économique du territoire et du renforcement progressif de son autonomie institutionnelle pour une période d'une vingtaine d'années. Cet accord a été approuvé à 72 % par la population néo-calédonienne lors de la consultation du 8 novembre 1998.

Traduisant, dans notre droit, les orientations contenues dans l'Accord de Nouméa, la loi organique du 19 mars 1999, que votre rapporteur a eu la responsabilité de rapporter⁽¹⁾, a doté la Nouvelle-Calédonie d'un statut institutionnel « sur mesure » et unique en son genre, qui aujourd'hui encore perdure.

Dans l'attente de l'achèvement de la « feuille de route » dessinée par l'Accord de Nouméa, le projet de loi organique soumis à votre Commission ne vise pas à revenir sur cet équilibre fruit d'une construction politique empirique, mais seulement à adapter le fonctionnement des institutions de l'archipel.

B. ... À LA FORCE CONSTITUTIONNELLE DE LA « FEUILLE DE ROUTE » DE L'ACCORD DE NOUMÉA

L'Accord de Nouméa constitue, aujourd'hui comme hier, le socle commun de la question institutionnelle, en raison de la force constitutionnelle qui lui a été donnée par le constituant en 1998.

En effet, conformément aux engagements pris par le Gouvernement il y a quinze ans⁽²⁾, le Parlement, réuni en congrès, a adopté, le 20 juillet 1998, la révision constitutionnelle qu'impliquaient des dispositions telles que la création d'une « citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie » fondant des dérogations à l'universalité du suffrage⁽³⁾, la possibilité pour l'assemblée délibérante de la collectivité de disposer d'un pouvoir législatif pour adopter des « lois du pays » dans de nombreuses matières, la garantie du caractère irréversible des transferts de compétences intervenant au cours d'étapes d'application successives, ainsi que la possibilité de prendre des mesures en faveur de l'emploi local, avec une priorité – à égalité de compétences – aux citoyens calédoniens.

Ce choix du constituant en 1998 explique que l'organisation de la Nouvelle-Calédonie, directement régie par le titre XIII de la Constitution, ne peut

(1) Rapport de M. René Dosièrre (n° 1275, XI^e législature) sur les projets de loi qui aboutiront à la loi organique n° 99-209 et à la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie.

(2) Le Gouvernement s'était, en effet, engagé à préparer une révision constitutionnelle « en vue de son adoption par le Parlement » – à défaut d'adoption de celle-ci, une nouvelle réunion des partenaires de l'accord était prévue, au point 6.1. de l'accord, « pour examiner les conséquences [du rejet de la révision] sur l'équilibre général [de l'] accord ».

(3) Le point 2 de l'Accord de Nouméa prévoit ainsi des « restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale ».

être rapprochée de celle d'aucune catégorie de collectivités territoriales et déroge à certains de nos principes constitutionnels. Afin de lever toute contrainte constitutionnelle, les auteurs de la révision du 20 juillet 1998 n'ont pas seulement autorisé ces dérogations, mais ont entendu donner de manière durable une valeur constitutionnelle aux orientations définies par l'Accord de Nouméa.

Ainsi, l'article 77 de la Constitution précise la nature du contenu de la loi organique, appelée notamment à prévoir les compétences « transférées de façon définitive » à la Nouvelle-Calédonie et l'organisation des institutions de ce territoire, en énonçant que ces règles sont destinées à « assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord ». La décision rendue, le 15 mars 1999, par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ sur l'actuel statut de la Nouvelle-Calédonie a confirmé la valeur constitutionnelle de l'Accord de Nouméa, ce qui conduit le Conseil constitutionnel à apprécier la conformité à cet accord de toute évolution statutaire ultérieure.

C. UN CADRE INSTITUTIONNEL ORIGINAL ET INÉDIT AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE

Dans le respect des orientations définies par l'Accord de Nouméa, la loi organique statutaire du 19 mars 1999 a établi les règles de fonctionnement politique, administratif, économique et juridique de cette nouvelle entité, dont l'organisation est sans équivalent au sein de la République ⁽²⁾.

Le transfert irréversible de compétences traditionnellement détenues par l'État, la reconnaissance et la protection particulières du statut civil coutumier et plus généralement la culture kanak, la création d'un gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et la perspective d'un accès éventuel à la pleine souveraineté témoignent du fait que le statut de la Nouvelle-Calédonie est la traduction juridique d'une entreprise ambitieuse, courageuse et inédite, destinée à réussir le pari du destin commun.

Dans cette perspective, la loi organique du 19 mars 1999, que le présent projet de loi organique entend seulement actualiser, a défini entre l'État et la Nouvelle-Calédonie des relations qui empruntent à certains égards au fédéralisme et reposent sur une énumération de compétences limitativement attribuées à l'État et à la Nouvelle-Calédonie. Votre rapporteur tient, à cet égard, à rappeler que le transfert irréversible de compétences en plusieurs étapes de l'État à la Nouvelle-Calédonie est la condition *sine qua non* pour que la question de l'accès à la souveraineté de ce territoire puisse être posée après mai 2014.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 99-410 DC, 15 juin 1999, « Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie », dont le considérant n° 3 précise que « le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'Accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes à valeur constitutionnelle ». Le juge constitutionnel tempère toutefois cette règle en considérant que « de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ».*

(2) *Mathias Chauchat, Les institutions en Nouvelle-Calédonie, CDP Nouvelle-Calédonie, 2011.*

La loi organique statutaire du 19 mars 1999 a également doté l'archipel d'institutions originales, à savoir :

— le *congrès de la Nouvelle-Calédonie*, assemblée délibérante de cinquante-quatre membres élus pour cinq ans par un corps électoral restreint ⁽¹⁾. Il dispose, dans une douzaine de matières ⁽²⁾, du pouvoir législatif, puisque les « lois du pays » sont directement soumises au Conseil constitutionnel avant promulgation. Le congrès est également chargé d'élire, de contrôler et, le cas échéant, de renverser l'exécutif local (*cf. infra*) ;

— le *gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*, exécutif collégial composé de cinq à onze membres, élu au scrutin proportionnel par le congrès et responsable devant lui. Sur le fondement des principes de collégialité et de proportionnalité qui l'animent, le gouvernement se doit de représenter toutes les communautés et tous les partis pour diriger cette collectivité *sui generis*. Il met en œuvre les délibérations du congrès, prend les décisions nécessaires à la gestion de la collectivité et dirige son administration ;

— les trois *provinces* (Sud, Nord et îles Loyauté), échelons de droit commun de l'organisation institutionnelle singulière de la Nouvelle-Calédonie. Ces collectivités territoriales sont administrées par des assemblées de province, dont les membres sont élus au scrutin proportionnel pour cinq ans par un corps électoral restreint et sont, pour certains d'entre eux, membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ces provinces exercent toutes les compétences que le statut n'attribue ni à l'État, ni à la Nouvelle-Calédonie, ni aux communes néo-calédoniennes ;

— le *sénat coutumier* et huit *conseils coutumiers*, dont les membres sont désignés selon des règles coutumières et exercent des compétences spécialisées en matière coutumière, foncière et de signes identitaires ;

— le *conseil économique et social*, dont les 39 membres sont désignés par le gouvernement calédonien, le sénat coutumier et surtout les provinces. Il exerce des compétences consultatives en matière économique, sociale et culturelle ;

— les trente-trois communes de la Nouvelle-Calédonie, collectivités territoriales de proximité, dont les assemblées délibérantes sont élues au suffrage universel direct et s'administrent librement.

(1) Des dispositions particulières concernent le régime électoral à l'élection des membres du congrès ainsi qu'aux élections provinciales le droit de vote étant réservé aux personnes installées sur le territoire à la date de l'Accord de Nouméa, ce qui fonde la citoyenneté calédonienne.

(2) Telles que la fiscalité, le droit social, certains aspects du droit civil, le droit domanial et de propriété, ainsi que l'exploitation des ressources minérales.

Toutes ces exceptions au fondement de notre ordre démocratique ont conduit le constitutionnaliste Guy Carcassonne, décédé prématurément en mai 2013, à écrire : « en réalité, il s'agit moins de dispositions constitutionnelles particulières que d'une autre Constitution » ⁽¹⁾.

En dépit de l'instabilité institutionnelle qu'a connue le territoire en 2010 et 2011, cet équilibre institutionnel et politique, conçu comme provisoire il y a quinze ans, doit être une incitation à la recherche permanente du consensus local et ce, en vue d'apaiser les rivalités et tensions politiques qui pourraient découler de la mise en œuvre des nouvelles étapes prévues par l'Accord de Nouméa.

II. PRÉPARER SANS ATTENDRE L'AVENIR POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Alors que l'Accord de Nouméa arrive prochainement à son terme (A), votre rapporteur considère que la sortie de ce processus, ultime étape de l'émancipation du territoire, exige de l'ensemble des parties prenantes la définition consensuelle d'une solution politique et institutionnelle pérenne (B).

A. DANS LA PERSPECTIVE DE LA SORTIE DE L'ACCORD DE NOUMÉA...

L'Accord de Nouméa, signé le 5 mai 1998 pour une période de vingt ans, fixe lui-même les conditions dans lesquelles les citoyens calédoniens seront amenés à s'exprimer démocratiquement sur l'avenir politique et institutionnel de l'archipel.

Dans cette perspective, l'accord prévoit qu'« au cours du quatrième mandat du congrès [2014-2019], une consultation électorale sera organisée [sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté]. La date de cette consultation sera déterminée par le congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

« Si le congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'État, dans la dernière année du mandat.

« La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité ».

L'article 217 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 précise les modalités d'organisation de cette consultation.

(1) Guy Carcassonne, *La Constitution, Points, 12^e édition, 2014, p. 380.*

**Article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999
relative à la Nouvelle-Calédonie**

« La consultation est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014 ; elle ne peut toutefois intervenir au cours des six derniers mois précédant l'expiration de ce mandat. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République, dans les conditions prévues au II de l'article 216, dans la dernière année du mandat.

« Si la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin. La nouvelle consultation a lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire à une date fixée dans les conditions prévues au II de l'article 216.

« Aucune demande de deuxième consultation ne peut être déposée dans les six mois précédant le renouvellement général du congrès. Elle ne peut en outre intervenir au cours de la même période. »

Le résultat des élections provinciales de mai 2014 et les divergences apparues depuis 2004 au sein des forces politiques des deux camps rendent pour le moins improbable la constitution d'une majorité des trois cinquièmes pour décider, avant mai 2018, de cette consultation. Dans ces conditions, il reviendra au Gouvernement de la République de fixer, par décret en conseil des ministres, la date et les modalités de la consultation qui interviendra, au plus tard, en novembre 2018.

En cas de réponse négative, l'Accord de Nouméa reconnaît au congrès de la Nouvelle-Calédonie la faculté – par un vote du tiers de ses membres – de poser une nouvelle fois la question de l'accès à l'indépendance et ce, au cours de la deuxième année suivant la première consultation⁽¹⁾. Si ce refus est confirmé par la population, une troisième – et ultime – consultation est organisée, dans les mêmes conditions, dans un délai de deux ans, soit au plus tard en 2022.

Si la réponse est encore négative, l'Accord de Nouméa précise seulement que « les partenaires politiques devront alors se réunir pour examiner la situation ainsi créée », étant bien entendu précisé que « tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette "irréversibilité" étant constitutionnellement garantie ».

Sans préjuger du choix démocratique qui sera fait par les citoyens de la Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur estime que la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté ne peut se réduire à un débat manichéen « pour ou contre l'indépendance du territoire ».

(1) Suivant le calendrier évoqué ci-dessus, cette demande ne pourra intervenir qu'après les élections provinciales de 2019.

Une formulation aussi simpliste que réductrice aboutirait à la séparation des électeurs en deux camps hostiles. Personne n’y aurait intérêt, pas plus celui qui l’aurait emporté que celui qui aurait été vaincu.

À cet égard, le souvenir du référendum du 18 septembre 1987 est édifiant. Sans doute avait-il pu apparaître, dans un premier temps, comme un succès pour les loyalistes, puisqu’il concluait au rejet de l’indépendance à une majorité d’autant plus écrasante (98 %) que les partisans de l’indépendance avaient décidé de ne pas participer au vote (61 % d’abstention). Mais il avait très rapidement conduit à un paroxysme de violence que personne ne peut souhaiter voir se reproduire dans le territoire.

Alors que l’on approche du terme de l’Accord de Nouméa, votre rapporteur considère qu’il convient, pour éviter une situation de blocage politique, que les parties prenantes, à l’issue d’un important travail de réflexion et de dialogue, parviennent à définir ensemble l’avenir institutionnel et politique du territoire.

À ce titre, votre rapporteur tient à saluer la qualité des travaux réalisés par MM. Jean Courtial et M. Ferdinand Melin-Soucramanien, dans le cadre de la mission de réflexion sur l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾, mission qui leur a été confiée le 20 septembre 2011 par le Premier ministre François Fillon et qui a par la suite été reconduite le 17 octobre 2012 par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Le fait que les travaux de cette mission aient pu être réalisés sans interruption sous deux gouvernements de majorité politique différente atteste du consensus existant au niveau national sur la question calédonienne. Leur rapport particulièrement clair et pédagogique a le mérite d’éclairer sereinement et précisément les termes du débat. Il a été présenté au XI^e comité des signataires, en octobre 2013, et a fait l’objet de deux réunions publiques en Nouvelle-Calédonie, en particulier aux étudiants. L’intérêt suscité par ces présentations conduit votre rapporteur à recommander, avec beaucoup d’insistance, l’organisation de tels débats à travers toute la Nouvelle-Calédonie, afin que la population puisse se saisir des multiples enjeux de la future consultation.

Au-delà des quatre perspectives institutionnelles qui sont envisagées dans ce rapport ⁽²⁾, ces travaux de réflexion et de préparation se poursuivent avec les représentants politiques calédoniens en vue d’éclairer les termes de la question qui sera soumise au vote des Calédoniens. Votre rapporteur se réjouit, dans cette perspective, que le Gouvernement ait confié en 2014 une mission de réflexion d’écoute, d’analyse et de conseil sur l’avenir de la Nouvelle-Calédonie à MM. Alain Christnacht et M. Jean-François Merle, auxquels se sont joints MM. Yves Dassonville, Régis Fraisse, François Garde et Benoît Lombrière. Comme le précise le compte-rendu du conseil des ministres en date du 23 juillet

(1) Jean Courtial et Ferdinand Melin-Soucramanien, *Réflexions sur l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, rapport au Premier ministre, octobre 2013.

(2) *L’accès pur et simple à la pleine souveraineté ; la pleine souveraineté avec partenariat ; l’autonomie étendue ; l’autonomie pérennisée.*

2014, « outre l'appui à la réflexion et aux décisions de l'État, cette mission a aussi vocation à éclairer le Gouvernement et les responsables de la Nouvelle-Calédonie sur les enjeux de cette période et les modalités de la consultation à venir ».

Enfin, il est essentiel que la représentation nationale puisse suivre attentivement l'ensemble de ces travaux et être le garant du respect de l'Accord de Nouméa et du consensus qui l'anime. À cet effet, le 14 octobre 2014, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé de créer une mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾, dont les membres issus de toutes les sensibilités politiques montrent leur volonté de demeurer attentifs à l'avenir de ce territoire.

B. ... PARVENIR LOCALEMENT À UN NOUVEAU CONSENSUS POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL...

L'évolution de la Nouvelle-Calédonie s'est faite, depuis plus de trente ans, grâce à un double consensus. Au niveau local, l'esprit de consensus implique que chaque camp fasse des concessions en vue de parvenir à un point d'équilibre, comme l'est depuis 1998 l'Accord de Nouméa. En métropole, l'esprit de consensus se manifeste par le fait que les problèmes calédoniens ne sont pas l'objet de débats à enjeux de politique nationale. Votre rapporteur se montre très attaché à la préservation de ce double consensus, qui permet de surmonter les querelles personnelles ou partisans au demeurant légitimes en démocratie.

Votre rapporteur relève également que l'État – tant à Paris qu'à Nouméa – demeure un acteur toujours soucieux de favoriser ce consensus en se gardant d'influencer le choix des Calédoniens, mais en sachant prendre les initiatives nécessaires, comme la convocation d'un comité des signataires extraordinaire dans lequel le Premier ministre, M. Manuel Valls, s'est personnellement impliqué.

Compte tenu du calendrier électoral de l'année 2017, avec l'élection présidentielle suivie des législatives, il n'y a pas de temps à perdre pour que les responsables politiques calédoniens s'attachent à définir le destin partagé qu'ils souhaitent pour la Nouvelle-Calédonie, en n'oubliant pas d'y associer les forces économiques et sociales, et au-delà la population calédonienne.

Dans cette perspective, le XII^e comité des signataires qui s'est tenu à Paris le 3 octobre 2014 a notamment acté la mise en place de trois groupes de travail, présidés par le haut-commissaire et composés de toutes les forces politiques représentées au congrès, afin d'approfondir la réflexion sur les transferts des compétences régaliennes, la transformation de la citoyenneté en nationalité et le statut international du territoire, aspects sur lesquels doit porter la consultation selon les termes de l'Accord de Nouméa.

(1) Cette mission est composée de 22 membres, représentant l'ensemble des groupes politiques. Les deux députés de la Nouvelle-Calédonie, M. Philippe Gomes et Mme Sonia Lagarde, en sont membres de droit. Elle est présidée par M. Dominique Bussereau et vice-présidée par votre rapporteur. Son rapporteur en est le président de votre Commission, M. Jean-Jacques Urvoas.

C. ... EN VEILLANT À CLARIFIER LES MODALITÉS DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE À LA PLEINE SOUVERAINETÉ

Afin de préparer en amont les modalités de cette consultation, qui figurent aux articles 216 à 222 constituant le titre IX, intitulé « La consultations sur l'accession à la pleine souveraineté », de la loi organique du 19 mars 1999, et pour éviter toute contestation sur la liste électorale spéciale qui sera utilisée pour la sortie de l'Accord de Nouméa, le Gouvernement a saisi en octobre 2014 le comité des signataires de cette question.

L'article 218 de la loi organique statutaire (*cf. infra*) énumère les électeurs qui devront figurer sur la liste électorale *ad hoc*, différente à la fois de la liste électorale générale et de la liste électorale spéciale pour les élections provinciales. S'il n'existe pas de contestation concernant le corps électoral qui sera appelé à voter – contrairement au corps électoral provincial –, les partenaires consultés ont souhaité que le plus grand nombre possible d'électeurs puisse être inscrits d'office, sachant que cette liste électorale comprendra un nombre total d'inscrits compris entre 175 968 ⁽¹⁾ et 152 462 ⁽²⁾ électeurs.

Article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

« Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

« a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;

« b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

« c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

« d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

« e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

« f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;

« g) Être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

« h) Être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

« Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile. »

(1) Total de la liste électorale générale en 2014.

(2) Total de liste électorale spéciale pour les élections provinciales en 2014.

Consulté par le Gouvernement sur ces divers sujets, le Conseil d'État a rendu, le 6 février 2014, un avis sur les modalités d'établissement des listes électorales spéciales en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

En premier lieu, le Conseil d'État a très clairement indiqué que « les articles 218 et 219 de loi organique [du 19 mars 1999] ne prévoient l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale d'aucune catégorie d'électeurs » et « qu'en l'état actuel du droit, hors le cas des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales, aucun électeur ne peut être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté sans en avoir fait la demande ». Une inscription « automatique » des électeurs impliquait une modification de la loi organique statutaire.

Lors du comité des signataires du 3 octobre 2014, les partenaires calédoniens ont rappelé « leur attachement à ce que les citoyens calédoniens ne soient pas contraints d'entreprendre de démarche pour être inscrits sur les listes électorales spéciales pour la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa », estimant que pourraient faire l'objet d'une inscription automatique sur ces listes électorales spéciales certaines catégories d'électeurs, tels que ceux ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998, ceux ayant ou ayant eu le statut civil coutumier, ceux nés en Nouvelle-Calédonie et y étant ou y ayant été inscrits sur la liste électorale générale ⁽¹⁾ et, enfin, ceux nés à compter du 1^{er} janvier 1989, ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et ayant eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

En second lieu, le Conseil d'État, toujours dans son avis du 6 février 2014, a précisé les modalités d'inscription sur la liste électorale spéciale de sortie de l'Accord de Nouméa, considérant en particulier que la commission administrative spéciale chargée de l'établissement de cette liste est la même que celle chargée de l'établissement de la liste spéciale à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. La composition ⁽²⁾ et partant l'impartialité de cette commission ont fait l'objet, lors des élections provinciales de mai 2014, d'une contestation par l'Union calédonienne.

(1) Cette catégorie d'électeurs a ou a eu de ce fait le centre de ses intérêts matériels et moraux au sens du d) de l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999.

(2) La composition de ces commissions administratives spéciales est définie par le II de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie, aux termes duquel :

« II. — Une commission administrative spéciale est chargée dans chaque bureau de vote de l'établissement de la liste électorale spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin. Elle est composée :

« 1° D'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation, président ;

« 2° Du délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire ;

« 3° Du maire de la commune ou de son représentant ;

« 4° De deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

« En cas de partage des voix au sein de la commission administrative, celle du président est prépondérante. »

Cette dernière, dans un courrier adressé le 30 septembre 2014 au Premier ministre, a dénoncé « les dysfonctionnements des commissions administratives spéciales chargées du contrôle des listes électorales », dysfonctionnements qui, selon elle, ont conduit à des pratiques divergentes d'une commission à l'autre et partant « au maintien sur la liste électorale spéciale de personnes qui ne remplissent pas les conditions telles que définies lors des négociations politiques qui ont abouti à l'Accord de Nouméa ».

Dans le souci d'harmoniser les pratiques des commissions administratives spéciales, l'État a également proposé, toujours à l'occasion du XII^e comité des signataires, la mise en place, pour l'ensemble du territoire calédonien, d'une « instance consultative », composée de plusieurs magistrats et chargée d'apporter des éclairages jurisprudentiels ou des recommandations de principe à toute commission administrative spéciale qui en ferait la demande.

Par conséquent, le 3 octobre 2014, le comité des signataires s'est accordé sur la nécessité d'une révision en ce sens de la loi organique du 19 mars 1999, l'État s'étant alors engagé à déposer un texte au Parlement avant la fin de l'année 2014.

Un projet de loi organique a donc été élaboré et soumis à l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le 26 mars 2015, par 29 voix – non-indépendantistes – contre 25 – indépendantistes –, le congrès a émis un vote négatif à l'issue d'un examen précis. Les opinions des groupes politiques sont annexées à cet avis, conformément à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999.

Trois motifs principaux expliquent cet avis négatif.

En premier lieu, s'agissant de l'inscription d'office des électeurs, un traitement inégal entre, d'une part, les électeurs kanaks, soumis au régime coutumier et pouvant, à ce titre, être inscrits d'office, et, d'autre part, les électeurs européens, nés en Nouvelle-Calédonie qui devaient justifier au cas par cas du centre de leurs intérêts matériels et moraux – seconde condition énoncée à l'article 218 de la loi organique statutaire – était opéré.

Cette discrimination reposant sur l'avis du Conseil d'État fut très mal perçue par les non-indépendantistes. Dans l'avis du congrès, on lit : « la notion de centre des intérêts matériels et moraux est centrale dans les conditions qui permettent à un électeur de participer à la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa. Cette notion doit impérativement faire l'objet d'un consensus politique. [Elle] est définie par la jurisprudence administrative, essentiellement dans le domaine du contentieux de la fonction publique d'État. On le voit bien, cette notion, en l'état, n'est pas adaptée à l'Accord de Nouméa ».

En deuxième lieu, les commissions administratives spéciales, dont la composition résulte de l'article 189 de la loi organique de 1999 et dont le fonctionnement fait l'objet de nombreuses critiques, a motivé cet avis négatif du congrès. En effet, suivant l'avis du Conseil d'État, ce sont les mêmes commissions

administratives spéciales qui ont vocation à établir les listes électorales spéciales pour les provinciales, d'une part, et pour la consultation de sortie, d'autre part.

En troisième lieu, l'avis négatif du congrès se fonde une question non-traitée par le projet de loi organique, mais récurrente, à savoir la composition du corps électoral restreint pour les élections provinciales. S'agissant de ce corps électoral, l'Accord de Nouméa, reprenant une disposition des accords de Matignon, propose de restreindre sa composition aux électeurs justifiant d'une durée de séjour de dix ans et présents en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation sur l'Accord de Nouméa, c'est-à-dire le 8 novembre 1998. Toute personne arrivée après cette date est donc exclue de ce corps électoral spécial dit « provincial ».

L'application de cette disposition – essentielle pour les kanaks qui ont gardé le souvenir des époques anciennes, où le Gouvernement français favorisait l'arrivée de nouveaux habitants pour mieux diminuer l'importance de la population mélanésienne – s'est révélée complexe.

Dans un premier temps, lors de la révision constitutionnelle de 1998, le Conseil constitutionnel a considéré que la seule restriction acceptable était limitée à une présence de dix ans. Il a fallu une seconde révision constitutionnelle, en 2007, pour faire prévaloir la notion de « gel » de ce corps électoral restreint à la date du 8 novembre 1998. Durant cette période, compte tenu d'un fonctionnement qui n'a pas toujours été rigoureux des commissions administratives spéciales, un certain nombre de personnes ne répondant pas à ces conditions ont figuré sur les listes électorales spéciales pour les élections provinciales.

Par ailleurs, la Cour de cassation a précisé sa jurisprudence concernant les modalités d'inscription sur ces listes électorales spéciales. Lors de la dernière élection provinciale de mai 2014, de nombreuses demandes de radiation ont été formulées par les indépendantistes de l'Union calédonienne. À l'opposé, des demandes d'inscription émanaient de Calédoniens, alors même que leur présence en Nouvelle-Calédonie en novembre 1998 n'était pas contestable.

Bien que non traité directement par le présent projet de loi organique, ce contentieux électoral, dont l'ampleur n'est pas exactement mesurée, pèse sur la consultation de sortie pour deux raisons : les commissions administratives spéciales est commune aux deux listes électorales spéciales – pour les élections provinciales et pour la consultation de sortie – et, d'autre part, la liste électorale spéciale pour les élections provinciales est utilisée pour élaborer la liste électorale spéciale pour la consultation de sortie.

Le texte du projet de loi organique déposé sur le Bureau du Sénat le 8 avril 2015, après son examen par le Conseil d'État – lequel confirma, à cette occasion, son avis du 6 février 2014 – et sa délibération en conseil des ministres, reprenait l'essentiel de la version initialement soumise à l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie, donnant ainsi le sentiment que ce dernier était ignoré et suscitant alors la colère des non-indépendantistes.

Les vives réactions politiques, en particulier la manifestation organisée lors de la visite à Nouméa du président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, accompagné du président de votre Commission et de M. Philippe Gosselin, ont suscité l'organisation d'une réunion exceptionnelle du comité des signataires ⁽¹⁾ le 5 juin 2015, sous la présidence du Premier ministre.

III. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE QUI CONDITIONNE LE BON DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ

Le projet de loi organique, adopté par le Sénat le 29 juin dernier et aujourd'hui soumis à notre assemblée, vise à définir les modalités qui permettront d'organiser, conformément à l'Accord de Nouméa, la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Compte tenu des désaccords qui ont été exprimés localement sur les dispositions initiales du projet de loi organique (A), une réunion exceptionnelle du comité des signataires, le 5 juin 2015, a permis au Gouvernement de présenter de nouvelles avancées au Sénat (B), auxquelles votre Commission a souscrites, dans la mesure où elles respectent les accords pris par l'ensemble des parties prenantes localement (C).

A. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE INITIALE FORTEMENT CONTESTÉ

Le texte déposé sur le Bureau du Sénat le 8 avril 2015, après engagement de la procédure accélérée, comporte cinq articles, dont l'objet est de garantir le bon déroulement de la consultation de la Nouvelle-Calédonie sur l'accession à la pleine souveraineté.

Si certaines dispositions du projet de loi organique – à l'instar de l'article 2 qui prévoit explicitement la possibilité d'une troisième consultation, conformément au point 5 de l'Accord de Nouméa – n'ont pas soulevé de difficulté, d'autres ont, en revanche, provoqué des réactions locales, contribuant à exacerber les antagonismes politiques, comme on l'a vu.

1. Les procédures d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation de certaines catégories d'électeurs

Conformément au vœu du XII^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni le 3 octobre 2014 sous la présidence du Premier ministre, le projet de loi organique vise à permettre au plus grand nombre de Calédoniens de participer, sans démarches contraignantes, à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté qui doit intervenir avant la fin du mandat du congrès de Nouvelle-Calédonie commencé en 2014.

(1) Institué par le point 6.5 de l'Accord de Nouméa, le comité des signataires, désormais étendu aux représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie, est chargé de veiller à l'application de l'Accord.

Tel est l'objet de l'**article 3** du projet de loi organique, lequel crée, au sein de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, un nouvel article 218-2 qui prévoit l'inscription de certaines catégories d'électeurs, de plein droit et sans qu'ils aient à en faire la demande, sur la liste électorale spéciale pour la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa.

Dans la version du texte initialement déposée sur le Bureau du Sénat, seules deux catégories d'électeurs pouvaient prétendre à une inscription d'office sur la liste électorale spéciale : d'une part, les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa et figurant ainsi sur la liste électorale spécialement dressée en 1998 à cet effet et, d'autre part, les électeurs relevant du statut civil coutumier, inscrits à ce titre sur le fichier informatique établi par la Nouvelle-Calédonie à partir des registres de l'état civil coutumier.

Parallèlement, le principe d'inscription d'office des jeunes atteignant la majorité, déjà en vigueur pour les élections au congrès et aux assemblées de province, est confirmé, sous réserve de l'éventuelle vérification que le jeune majeur remplit bien l'une ou l'autre des conditions prévues par l'article 218, lorsque cette condition ne peut pas se présumer ou se déduire d'office. Sauf si l'intéressé le souhaite, son inscription se fera donc sans demande personnelle mais pourra être subordonnée à la production de justificatifs auprès de la commission, les services municipaux apportant leur concours au recueil de ces renseignements et pièces utiles.

Afin d'assurer l'effectivité de l'inscription d'office de ces catégories d'électeurs, l'**article 4** du présent projet de loi organique modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999, afin de permettre l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation à partir de la liste électorale spécialement établie en 1998 pour la consultation sur l'Accord de Nouméa et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier.

De la même manière, afin que la liste électorale spéciale pour la consultation puisse être élaborée sans attendre de connaître la date d'organisation de ce scrutin, ce même article 4 confie à l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie la tenue du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation – dont le caractère permanent, sous réserve d'une révision annuelle est par ailleurs consacré –, comme il le fait d'ores et déjà pour la liste électorale de droit commun et la liste électorale spéciale aux élections au congrès et aux assemblées de province.

2. La composition et le fonctionnement des commissions administratives spéciales

Le projet de loi organique modifie la composition et le fonctionnement des commissions administratives spéciales – établissant la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province ainsi que la liste électorale spéciale pour la consultation.

L'**article 1^{er}** vise, dans cette perspective, à améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales, en renforçant les garanties de leur impartialité et en permettant à cette instance collégiale de se consacrer pleinement aux décisions les plus importantes. Il participe de ce double objectif à plusieurs égards.

Dans sa rédaction initiale, il ajoutait, au sein de ces commissions, la présence d'un second magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour de cassation, l'un des deux magistrats conservant la présidence de chaque commission ;

Il confiait au président de chaque commission la responsabilité de prescrire des mesures d'instructions déjà prévues par la loi organique mais peu ou pas utilisées en pratique par les commissions. Sont notamment envisagés la consultation de représentants de la coutume et le lancement d'investigations par des officiers de police judiciaire.

Enfin, dans sa rédaction initiale, cet article 1^{er} libérait les commissions administratives spéciales de l'examen systématique de demandes d'inscription manifestement infondées car ne remplissant pas, à l'évidence, l'une des conditions posées par la loi organique, en confiant ce pouvoir d'examen de ces demandes au seul président, à charge pour lui d'en informer ensuite la commission, sans préjudice pour celle-ci d'user, le cas échéant, de ses prérogatives concernant l'examen de toute demande d'inscription.

3. La création d'une commission consultative d'experts

Afin d'harmoniser les pratiques et jurisprudences de l'ensemble des commissions administratives spéciales sur le territoire calédonien, l'**article 3** du projet de loi organique crée, au sein de la loi organique du 19 mars 1999, un article 218-1 ayant pour objet la constitution d'une commission consultative d'experts, présidée par un membre ou un membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État.

Cette instance purement consultative a vocation à être à la disposition des trente-trois commissions administratives spéciales – une par commune – auxquels il revient d'établir et de réviser la liste électorale spéciale pour la consultation. N'ayant pas vocation à se substituer à ces commissions dans l'examen des demandes d'inscription, cette commission consultative pourra leur apporter, initialement sur la seule demande de leur président et en tant que de besoin, un éclairage juridique, notamment sur la notion de « centre des intérêts matériels et moraux » utilisée par l'Accord de Nouméa et l'article 218 de la loi organique comme critère unique ou cumulatif pour cette inscription.

4. Les conditions nécessaires à la tenue, le cas échéant, de la troisième consultation prévue par l'Accord de Nouméa

L'article 2 du projet de loi organique complète l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 pour préciser les conditions nécessaires à la tenue, le cas échéant, de la troisième consultation prévue par l'Accord de Nouméa.

En effet, l'Accord de Nouméa du 5 juin 1998 prévoit, dans son point 5, l'organisation successive de trois consultations en cas de réponse négative des électeurs aux questions suivantes : le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, son accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité. C'est à l'issue de la troisième consultation que les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation, en cas de réponse identique aux précédentes.

L'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 a été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 en tant qu'il ignorait la troisième consultation et prévoyait la réunion des partenaires politiques à l'issue de la deuxième consultation. Ainsi, aucune des dispositions aujourd'hui prévues à l'article 217 n'encadre la tenue de cette troisième et dernière consultation prévue par l'Accord de Nouméa.

L'article 2 du présent projet de loi organique étend, par conséquent, à cette ultime consultation les conditions de délais et de forme de la demande, fixées pour la deuxième consultation par la loi organique.

Parallèlement, cet article fixe à six mois au moins le délai pendant lequel la première consultation ne pourra intervenir après la délibération du congrès décidant de son organisation.

B. LE COMITÉ EXCEPTIONNEL DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA DU 5 JUIN 2015

Préparé par de nombreux entretiens avec les participants et un travail administratif qui a permis de proposer une nouvelle formulation, ce comité exceptionnel des signataires avait pour ordre du jour l'examen des questions soulevées par les différents partenaires calédoniens à l'occasion de l'avis rendu par le congrès sur le projet de loi organique.

Au terme de douze heures de négociations constructives et approfondies, les formations indépendantistes et non-indépendantistes ont pu renouer les fils du dialogue, permettant ainsi à plusieurs points de désaccord d'être levés grâce à une solution de compromis, conforme à l'esprit de l'Accord de Nouméa.

1. Les inscriptions d'office sur la liste électorale pour la consultation

Le principal point abordé au comité des signataires concernait la procédure d'inscription d'office – prévue à l'article 3 du présent projet de loi organique – de certaines catégories d'électeurs, en vue de simplifier davantage les démarches des citoyens calédoniens.

Le Gouvernement, suivant en cela l'avis rendu par le Conseil d'État le 29 janvier 2015, n'avait initialement retenu que deux catégories d'électeurs susceptibles d'en bénéficier (*cf. supra*). Les demandes formulées par le congrès tendant à étendre cette procédure à d'autres catégories n'avaient pu être suivies car, telles qu'elles étaient initialement formulées, elles présentaient d'importants risques constitutionnels.

Sur la base d'une nouvelle analyse juridique menée par le Gouvernement, le comité des signataires est parvenu à un accord politique solide sur l'adjonction de deux nouvelles catégories d'électeurs susceptibles de bénéficier de l'inscription d'office sur la liste électorale pour la consultation. Sont ainsi concernés :

— les électeurs nés à compter du 1^{er} janvier 1989, ayant bénéficié d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province et dont un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa ;

— les natifs de la Nouvelle-Calédonie inscrits sur la liste électorale spéciale des membres du congrès et des assemblées de province. Pour ces derniers, le comité des signataires a estimé que la qualité de citoyen calédonien permettait de présumer de manière incontestable que l'électeur avait le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie.

La citoyenneté calédonienne

L'un des principes de l'accord politique de 1998 est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, dont le contenu est défini dans l'Accord de Nouméa.

Les citoyens de la Nouvelle-Calédonie sont les personnes qui ont le droit de vote aux élections provinciales conformément aux restrictions apportées par les révisions constitutionnelles de 1998 et de 2007.

La citoyenneté calédonienne constitue également la référence pour assurer une priorité en matière d'emploi local, conformément aux modalités définies par la loi du pays.

2. Les commissions administratives spéciales

Lors du comité des signataires du 5 juin 2015, les partenaires ont manifesté leur souhait unanime que soit maintenue, à l'**article 1^{er}** du projet de loi organique relatif à la composition et au fonctionnement des commissions administratives spéciales, la dévolution de pouvoirs propres d'instruction au président.

En revanche, les partenaires calédoniens ont estimé que, malgré l'intérêt que présente, en termes d'encombrement, un filtre des demandes manifestement infondées, il était symboliquement nécessaire que les commissions administratives spéciales continuent d'exercer pleinement et collégialement leurs compétences. Le Gouvernement s'est montré disposé à faire droit à leur souhait et à soutenir la suppression des dispositions accordant au président le pouvoir de rejeter seul les demandes manifestement infondées.

S'agissant enfin de l'adjonction d'un second magistrat au sein des commissions administratives spéciales, chargées d'élaborer la liste électorale spéciale pour la consultation, les partenaires lui ont préféré une « personnalité qualifiée indépendante » dont le rôle et les modalités de désignation seraient fixés par le pouvoir réglementaire en fonction des négociations menées sous l'égide du représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie.

Concernant le second magistrat prévu dans le projet actuel, les partenaires s'accordent pour lui substituer, comme observateur, une personnalité qualifiée indépendante, dont le profil et le mode de désignation feront l'objet de discussions dans les prochaines semaines.

3. La commission consultative d'experts

S'agissant de la commission consultative d'experts – instituée par l'**article 3** du présent projet de loi organique – chargée d'apporter aux commissions électorales, sur demande de leur président et en tant que de besoin, un éclairage juridique sur la notion de « centre des intérêts matériels et moraux » utilisée par l'Accord de Nouméa et l'article 218 de la loi organique comme critère unique ou cumulatif pour l'inscription sur les listes électorales spéciales, les partenaires se sont accordés sur le fait que le projet de décret en Conseil d'État qui en fixera la composition et l'organisation sera soumis à l'avis non seulement du gouvernement mais aussi du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Les partenaires calédoniens ont également souhaité qu'un groupe de travail local, sous l'égide du haut-commissaire, soit chargé travailler aux contours de cette commission. Dans cette perspective, le comité des signataires s'est d'ores et déjà accordé sur le principe selon lequel la participation ou l'association des forces politiques indépendantistes et non-indépendantistes à cette commission consultative sera paritaire.

4. La question des listes électorales spéciales pour les élections au congrès et aux assemblées provinciales

Si elle ne relève pas *stricto sensu* du champ du présent projet de loi organique, la question des listes électorales spéciales provinciales a fait l'objet d'échanges nourris à l'occasion du comité exceptionnel des signataires du 5 juin 2015.

S'ils ont pris acte de leurs divergences de vue sur cette question (*cf. infra*), les partenaires calédoniens se sont accordés sur la nécessité politique de régler ce litige dans les meilleurs délais et au plus tard à la date du prochain comité des signataires. En effet, les contestations qui portent depuis deux ans sur des inscriptions considérées par certains comme étant indues et qui ont donné lieu à des décisions de justice contestées par les autres, retardent et entravent d'autant la préparation des échéances à venir, pourtant capitales pour le destin commun des Calédoniens.

Le corps électoral restreint pour les élections provinciales

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il ressortait de la loi organique du 19 mars 1999 que devaient notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998.

Le Conseil constitutionnel a fondé cette interprétation sur l'idée « qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'Accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, "inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection" ».

Le juge constitutionnel a donc initialement fait prévaloir la théorie du corps électoral dit « glissant » au mépris de l'opinion du législateur, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, qui faisait prévaloir, sans aucune ambiguïté, la notion d'un « gel » de ce corps électoral restreint à la date du 8 novembre 1998 ⁽¹⁾.

Pour rétablir un corps électoral « gelé », la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution a introduit la disposition interprétative suivante : « Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ». Si cette révision constitutionnelle a été saluée par les indépendantistes qui la jugeaient plus conforme à la lettre de l'Accord de Nouméa, elle a, en revanche, été vivement critiquée par plusieurs responsables non-indépendantistes.

Depuis lors, le principe de la restriction du droit de vote et la portée de cette restriction font l'objet d'une vive controverse entre les camps indépendantiste et non-indépendantiste à la faveur de la révision annuelle des listes électorales spéciales pour le congrès et les assemblées de province. Ainsi, les recours en série introduits lors de la révision annuelle des listes électorales spéciales en 2014 – 6 700 demandes de radiation – et en 2015 – 5 300 nouvelles de demandes de radiation – ont favorisé, au-delà de l'aboutissement ou non des recours, un climat de suspicion.

Deux interprétations s'affrontent :

– certains s'attachent à la vérification de l'installation en 1998 au plus tard, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout autre élément établissant cette installation. Cette première interprétation a été celle initialement retenue par l'État conformément à la position exprimée par le législateur tant en 1999 qu'en 2007. Dans son rapport, notre collègue, M. Didier Quentin, rappelle l'objectif poursuivi, à savoir « réserver l'accès au corps électoral à ceux qui étaient installés en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998 » ⁽²⁾. En effet, le 25 février 2014, devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre d'alors, M. Jean-Marc Ayrault, a précisé que « l'examen de la condition

(1) *Rapports de M. René Dosièrre (n° 1275, XI^e législature) et de M. Jean-Jacques Hyst (n° 180, session ordinaire 1998-1999) sur les projets de loi qui aboutiront à la loi organique n° 99-209 et à la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relatives à la Nouvelle-Calédonie.*

(2) *Rapport de M. Didier Quentin (n° 3506, XII^e législature) sur le projet de loi constitutionnelle qui aboutira à la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.*

d'installation en la Nouvelle-Calédonie en 1998 devra être conduit avec un soin particulier, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout élément établissant cette installation » ;

– d'autres estiment, à l'inverse, que les électeurs susceptibles d'être inscrits sur le tableau annexe doivent être préalablement inscrits sur la liste électorale générale de 1998. Depuis février 2015, c'est cette seconde interprétation qu'a retenue l'État dans son dernier *vademecum* indiquant la conduite à suivre pour le représentant de l'État siégeant au sein des commissions administratives spéciales chargées de réviser les listes électorales spéciales dans chaque commune. Unanimentement contestée par l'ensemble des formations non-indépendantistes, cette approche se fonde sur la jurisprudence de la Cour de cassation et l'application qu'elle a faite de l'Accord de Nouméa.

En effet, en 2011, la Cour de cassation a été saisie de l'affaire *Jollivel* qui l'a conduite à préciser les conditions d'inscription sur les listes électorales spéciales des personnes installées, en 1998, depuis plus de dix ans en Nouvelle-Calédonie. En l'espèce, Mme Jollivel, vivant à Boulouparis, était présente en Nouvelle-Calédonie depuis plus d'un an en novembre 1998. Toutefois, elle n'avait pas, pour des raisons personnelles, fait les démarches nécessaires afin d'être inscrite sur la liste générale et, de ce fait, sur le tableau annexe. Elle s'est inscrite sur la liste générale en 2007 et a demandé par la suite son inscription sur la liste électorale spéciale. Le tribunal de première instance de Nouméa, puis la Cour de cassation, vont lui refuser cette inscription, au motif justement qu'elle ne figurait ni sur le tableau des électeurs du scrutin du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa, ni sur son tableau annexe. La Cour de cassation va désormais exiger le strict respect de la condition constitutionnelle posée par l'Accord de Nouméa – à savoir l'inscription, en 1998, au tableau annexe qui suppose nécessairement l'inscription préalable sur la liste électorale générale de cette même année –, et non pas une date d'arrivée ou une simple durée de séjour :

« Attendu que le paragraphe 1-a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; que le paragraphe 1-b) du même article prévoit aussi l'inscription sur cette liste électorale spéciale des personnes inscrites sur le tableau annexe et domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ; Et attendu que le jugement retient que Mme Y..., quoique présente sur le territoire depuis plus d'une année en novembre 1998, n'avait pas, pour des raisons personnelles, fait le nécessaire pour être inscrite sur la liste générale et, de ce fait, sur le tableau annexe ou sur la liste spéciale ; qu'elle ne s'est inscrite sur la liste générale qu'en 2007 ; que de ces constatations et énonciations, le tribunal de première instance a exactement déduit que Mme Y... ne pouvait être inscrite sur la liste électorale spéciale de sa commune » ⁽¹⁾.

Cette jurisprudence a été une nouvelle fois confirmée par la Cour de cassation, dans un arrêt *Mme Oesterlin* du 5 décembre 2012 ⁽²⁾. En février 2015, l'État en a demandé l'application à ses représentants siégeant au sein des commissions administratives spéciales chargées de réviser les listes électorales dans chaque commune, revenant ainsi sur son interprétation initialement donnée en 2014.

(1) Cour de cassation, Chambre civile 2, du 16 novembre 2011, n° de pourvoi : 11-61169, Mme Jollivel.

(2) Cour de cassation, Chambre civile 2, du 5 décembre 2012, pourvoi n° 12-60.526, Mme Oesterlin.

Votre rapporteur relève que cette interprétation littérale s'appuie sur la modification constitutionnelle de 2007, laquelle précise que le « tableau annexe » des personnes non admises à participer à la consultation électorale du 8 novembre 1998, auquel il est fait référence est celui dressé à l'occasion de cette consultation. Or, il s'avère que ce tableau annexe n'existe pas selon les déclarations du haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie en novembre 2013.

Le 5 juin 2015, les partenaires se sont accordés pour reconnaître que les exigences démocratiques rendent indispensables que les élections au congrès et aux assemblées provinciales se déroulent à l'avenir sur la base de listes électorales incontestables. Dans cette perspective, ils ont accepté la méthode et le calendrier proposés par l'État.

L'État a tout d'abord constaté un accord désormais unanime des partenaires pour considérer le caractère essentiel de la date du 8 novembre 1998 pour l'application de la restriction du corps électoral, aucun droit électoral ne pouvant être acquis après cette date.

De surcroît, des experts de confiance procéderont, dans les meilleurs délais, à une évaluation quantitative du litige électoral et ce, dans le strict respect de l'anonymat des personnes concernées. Cette démarche permettra d'aboutir à une évaluation précise et objective du litige concernant les situations postérieures à la date du 8 novembre 1998 et de celui relatif à des situations individuelles antérieures à cette date.

Sur la base de cette évaluation, les partenaires calédoniens se sont engagés à poursuivre le dialogue politique afin de déterminer, d'une part, les modalités d'application des restrictions du corps électoral aux personnes arrivées après le 8 novembre 1998 et, d'autre part, les voies politiques qui permettront de reconnaître la légitimité des situations individuelles antérieures à cette date. Sont ainsi concernées les personnes qui, présentes en Nouvelle-Calédonie en 1998, avaient omis de s'inscrire sur les listes électorales à cette date.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du présent projet de loi organique, la commission des Lois du Sénat s'est félicitée des avancées notables actées lors de la réunion du comité exceptionnel des signataires du 5 juin 2015, avancées qui ont été prolongées au sein du groupe de travail conduit localement par le représentant de l'État.

Ces avancées ont fait émerger un consensus politique local fort autour des modifications envisagées au projet de loi organique. L'accord recueilli lors de ce comité exceptionnel des signataires par le Gouvernement a été intégralement et fidèlement traduit par quatre amendements du Gouvernement déposés devant la commission des Lois du Sénat et adoptés par elle.

D. LA POSITION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur tient à saluer l'esprit constructif qui a présidé aux travaux du comité exceptionnel des signataires et qui a permis de parvenir, conformément à l'Accord de Nouméa, à la définition d'une démarche consensuelle en vue de garantir tant l'effectivité que la sécurité juridique de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Compte tenu de l'accord politique auquel sont parvenus les partenaires calédoniens et auquel le Sénat a souscrit de manière unanime, votre rapporteur a invité la Commission à adopter le présent projet de loi organique dans les mêmes termes que le Sénat.

AUDITION DE MME GEORGE PAU-LANGEVIN, MINISTRE DES OUTRE-MER, ET DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission procède à l'audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté et, sur le rapport de M. René Dosière, à l'examen de ce projet.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, que je remercie pour sa disponibilité – d'autant plus appréciable que son domaine de compétences l'amène souvent à s'éloigner de la métropole. Pour utiliser au mieux le temps que vous consacrez au Parlement, nous vous avons invitée alors que nous devons étudier deux textes : un projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, dont René Dosière est le rapporteur, et un projet de loi dit de modernisation du droit de l'outre-mer, dont Paola Zanetti est la rapporteure.

Je vous propose, madame la ministre, de vous exprimer pour commencer sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, qui ne fait l'objet d'aucun amendement.

Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, c'est toujours un plaisir de revenir à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi organique sur la Nouvelle-Calédonie, sous des dehors techniques, voire austères, marque une étape significative dans le processus de sortie de l'Accord de Nouméa, ouvert l'an dernier, qui doit préparer la consultation relative à l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Cette consultation, prévue par le point 5 de l'Accord, doit intervenir entre aujourd'hui – si le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le souhaite – et fin 2018. Le présent texte propose une série de mesures qui doivent être mises en œuvre pour qu'elle se déroule de la manière la plus paisible et la plus incontestable possible. Il fait suite au comité des signataires de l'Accord de Nouméa, qui s'est tenu à Paris le 3 octobre 2014. À cette occasion, le Gouvernement s'était engagé à déposer un projet de loi organique permettant, d'une part, d'étendre les cas d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation prévue par le point 5 de l'Accord de Nouméa, et d'autre part, d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir la liste électorale spéciale pour la consultation et de réviser la liste électorale spéciale pour les élections provinciales. Nous avons enfin prévu de mettre en place une instance consultative d'experts chargée d'harmoniser les pratiques des différentes commissions administratives spéciales, leur fonctionnement ayant fait l'objet de récriminations récurrentes.

Le projet initial du Gouvernement, qui respectait strictement les avis du Conseil d'État, a suscité l'inquiétude d'une partie des Calédoniens. Aussi l'avis rendu par le congrès de Nouvelle-Calédonie était-il réservé et assorti d'une série de propositions d'amendements. À la suite de cet avis, le Gouvernement a lancé des consultations afin d'identifier, parmi les amendements proposés par le congrès, ceux susceptibles de faire l'objet d'un large accord entre les partenaires calédoniens. À cette occasion, le président de votre Commission, Jean-Jacques Urvoas, ainsi que le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, qui s'étaient rendus en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une mission parlementaire se sont émus de l'incompréhension manifeste dont ce texte faisait l'objet sur place. Le Premier ministre a donc décidé de convoquer un comité des signataires extraordinaire, autrement dit l'instance politique calédonienne du plus haut niveau – qui de surcroît a l'avantage de réunir toutes les parties, y compris les indépendantistes non représentés au Parlement – susceptible d'apporter des réponses à ces interrogations.

Ce comité, présidé par le Premier ministre, s'est tenu le 5 juin dernier. Il fut extraordinaire à plus d'un titre : par son sujet – les questions électorales –, par sa durée – plus de douze heures –, et par ses conclusions – un accord très attendu. Je tiens à saluer devant vous l'ensemble des acteurs politiques de la Nouvelle-Calédonie qui ont rendu ce compromis possible, notamment les députés de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia Lagarde et M. Philippe Gomes. Au Sénat, j'ai également rendu hommage au sénateur Pierre Frogier et à M. Rock Wamytan ; tous ont fait souffler sur ce comité un esprit de concorde salulaire.

Le comité des signataires a permis de lever des doutes et des malentendus. Tous les partenaires étaient convaincus que s'il fallait discuter de manière franche et sincère, il était tout aussi indispensable de trouver des solutions politiques aux questions posées. Ils se sont ainsi accordés sur la nécessité d'étendre à la plupart des citoyens calédoniens nés sur le territoire la procédure d'inscription d'office qui permettra de les dispenser des formalités d'inscription sur les listes électorales spéciales. L'administration se chargera de la constitution des dossiers de demande d'inscription en croisant des listes d'ores et déjà existantes qui peuvent permettre d'identifier les différentes catégories concernées. Au total, plus de 80 % des électeurs potentiels verront leur inscription facilitée et n'auront aucune démarche individuelle à faire. Si les démarches des électeurs en seront grandement facilitées, la tâche de l'administration sera autrement plus complexe, puisqu'il lui faudra retrouver tous les électeurs en droit de participer à la consultation et de vérifier qu'ils sont bien en droit de le faire.

En second lieu, les partenaires ont débattu du fonctionnement des commissions administratives spéciales. Le président de chaque commission pourra lancer des mesures d'investigation en cas de doute sur les cas qui lui seront soumis. Mais les partenaires n'ont pas souhaité donner suite à notre proposition de permettre au président d'éliminer des demandes manifestement infondées, préférant que la commission se prononce elle-même. Enfin, il a été question, pour renforcer l'objectivité attendue de ces commissions, d'y faire figurer un deuxième

magistrat ; finalement, les parties se sont entendues pour le remplacer par une personnalité qualifiée indépendante, chargée d'un rôle d'observateur, afin de rendre le travail de ces commissions incontestable.

La question des listes électorales spéciales pour les élections provinciales fait l'objet d'un débat déjà ancien : certains pensaient, que compte tenu de l'Accord de Nouméa, certains électeurs y figuraient indûment. Le critère déterminant posait également problème : est-ce le fait d'avoir habité en Nouvelle-Calédonie avant 1998 ou celui d'avoir été inscrit sur les listes électorales à la même période ? Au fil des années, les réponses ont varié. Le comité a pris une position sage en souhaitant commencer par évaluer l'ampleur du problème : le litige n'est pas du même ordre selon que le nombre de personnes indûment inscrites est de cinq ou de trente mille personnes. Nous avons décidé de procéder à une analyse sur des listes anonymisées afin de vérifier que tous ceux qui y sont inscrits ne prêtent à aucune contestation, mais il faudra sans doute distinguer entre les inscriptions intervenues avant et après 1998. Une fois les données du litige clarifiées, le prochain comité des signataires pourra apporter une solution juridiquement correcte et politiquement acceptable. Cet accord raisonnable a été accueilli par la population calédonienne avec soulagement et espoir. Le déroulement du comité a montré la volonté de l'État de demeurer équidistant, mais également sa détermination à s'engager pleinement dans le processus en tant que partenaire de l'Accord de Nouméa – attitude de nature à apaiser les esprits sur place.

Dans la foulée du comité du 5 juin 2015, des réunions ont été organisées sur place pour transcrire en droit cet accord politique. Des amendements ont été débattus par les partenaires calédoniens à Nouméa, sous l'égide du haut-commissaire, puis adoptés à l'unanimité en commission des Lois au Sénat. En effet, les sénateurs ont admis que si les partenaires calédoniens étaient parvenus à un accord tout en nuances, il fallait respecter cet équilibre et n'y toucher que d'une main tremblante. C'est pourquoi le Gouvernement ne souhaite pas rouvrir la discussion sur d'autres sujets, aussi légitimes soient-ils, que ceux évoqués lors du comité des signataires du 5 juin dernier. Ce texte étant centré sur la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa, nous avons obtenu des sénateurs de renoncer à y intégrer des amendements qui ne s'inscrivaient pas dans ce cadre. Je souhaiterais que les députés adoptent une position similaire : ce texte transcrit un équilibre politique abouti qu'il importe de ne pas alourdir par des scories. Nous avons besoin de l'adopter rapidement car le travail pour construire la liste électorale sera long et il conviendrait de le commencer rapidement. En revanche, nous aurons l'occasion, cet automne, de travailler sur une proposition de loi organique relative à la Polynésie dans laquelle il sera possible – si les Polynésiens l'acceptent – d'insérer des dispositions relatives aux autres territoires d'outre-mer. Cette façon de légiférer laissera au présent texte une forme d'unité qui me semble souhaitable.

Nous sommes aujourd'hui bien engagés dans la voie de sortie de l'Accord de Nouméa et nous avons besoin du concours de tous, des acteurs de la majorité comme de ceux de l'opposition, au niveau local comme au niveau national. Le

Gouvernement est très investi dans cette tâche, mais je compte beaucoup sur les parlementaires de tous bords pour nous permettre de mener la Nouvelle-Calédonie jusqu'à cette consultation dans des conditions aussi apaisées et incontestables que possible. Chacun a sa part à prendre dans cette tâche délicate.

M. René Dosière, rapporteur. Pour être technique, ce texte n'en est pas moins d'une grande importance politique pour la Nouvelle-Calédonie. En effet, il touche au corps électoral ; or dans ce que l'accord de Nouméa nomme le « processus de décolonisation pacifique de la Nouvelle-Calédonie », le principe de sortie démocratique a été accepté par tous les partenaires, y compris les Kanaks. Les années précédentes, le Gouvernement avait eu la tentation de faire de la Nouvelle-Calédonie une colonie de peuplement en mettant les Kanaks en minorité par rapport aux Européens. C'est pourquoi les Kanaks ont souhaité, tant dans les accords Matignon que dans l'Accord de Nouméa, restreindre le corps électoral aux seuls Calédoniens directement concernés, qui justifiaient d'une période de résidence d'au moins dix ans au moment du vote. Toutefois, si tous les partenaires ont accepté le principe d'un corps électoral restreint, certains estimaient que celui-ci devait être glissant – au bout de dix ans, on retrouvait le droit de vote – alors que d'autres soutenaient qu'il devait être gelé à la date du vote sur l'Accord de Nouméa, le 8 novembre 1998. Après quelques péripéties, en 2007, le Parlement, par révision constitutionnelle, a opté pour la seconde solution.

Depuis, certains Français, que cette disposition privait du droit de vote lors des élections provinciales, ont pu être inscrits sur les listes, ce qui a suscité des contestations. Ce problème, que le texte examiné laisse de côté, a été acté par les partenaires du comité des signataires et fera l'objet d'une étude politique ultérieure. Le projet de loi organique ne porte que sur la consultation finale de l'Accord de Nouméa, qui décidera de l'éventuel accès à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Cette consultation n'interviendra vraisemblablement qu'en novembre 2018, mais le Gouvernement s'est attaché à la rendre inattaquable en établissant rapidement cette liste électorale particulière. Contrairement aux listes spécifiques aux élections provinciales, la composition de la liste de sortie n'a jamais fait l'objet de contestation ; mais il faut l'élaborer assez tôt pour qu'un maximum d'électeurs puissent y être inscrits d'office, conformément à la décision du comité des signataires. S'il faut encore veiller à améliorer le fonctionnement des commissions électorales, on doit se réjouir que le contentieux électoral soit d'ores et déjà réglé.

L'Accord de Nouméa prévoyait que si la première consultation de sortie était négative, une deuxième devait avoir lieu ; si celle-ci était à nouveau négative, il en fallait une troisième. En établissant la loi organique en 1999, nous avons estimé possible de s'arrêter à deux consultations, mais le Conseil constitutionnel en a jugé autrement, considérant qu'il fallait respecter les termes de l'Accord de Nouméa. Suivant sa demande, le Gouvernement a rétabli cette disposition.

Le domaine étant éminemment politique, l'Assemblée nationale peut ratifier le texte approuvé par les partenaires locaux. Pourtant, si en l'occurrence une ratification paraît souhaitable et conforme à l'Accord de Nouméa, l'Assemblée aura tout loisir de retrouver son pouvoir d'initiative à l'occasion d'autres dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie sans avoir à consulter systématiquement le comité des signataires qui, et c'est heureux, n'est pas compétent dans tous les domaines touchant au fonctionnement de ce territoire.

Je vous invite, à l'instar des sénateurs, à adopter ce texte en l'état.

M. Philippe Gomes. Ce texte, qui vise à définir les catégories de Calédoniens qui seront inscrits d'office sur la liste électorale du référendum de sortie, est pour nous d'une grande importance. En l'état, la loi prévoit que chacun des 150 000 Calédoniens doit effectuer une démarche individuelle auprès de sa commune ; cette procédure serait inefficace et aurait probablement conduit beaucoup de Calédoniens à ne pas user de leur droit, mettant la sincérité du scrutin en question. Ce n'est pas une mince affaire de dire si l'on est pour ou contre l'indépendance du pays ; il est donc souhaitable que le scrutin se déroule dans les meilleures conditions possible, et que celles et ceux qui peuvent voter en aient tous la possibilité. Ce texte représente donc une très bonne nouvelle.

Aux termes du comité des signataires d'octobre 2014 – dont ce projet de loi est directement issu –, deux catégories de Calédoniens devaient être inscrits d'office : les Calédoniens de statut civil coutumier, c'est-à-dire les Kanaks, et les Calédoniens nés en Nouvelle-Calédonie et y ayant le centre de leurs intérêts matériels et moraux. Le comité des signataires d'octobre 2014 avait considéré que l'inscription de ces citoyens sur la liste électorale générale suffisait à prouver que le centre de leurs intérêts matériels et moraux était situé en Nouvelle-Calédonie ; ce critère a été retenu dans le projet de loi rédigé dans le prolongement de ce comité, mais le Conseil d'État, madame la ministre, l'a jugé insuffisant, estimant que la seule inscription sur la liste électorale générale ne signifiait pas à elle seule que l'on y avait le centre de ses intérêts matériels et moraux. Mais tout en fermant cette porte, le Conseil d'État en avait pourtant ouvert une autre en précisant que son avis ne visait qu'une inscription sur la liste générale non assortie d'une condition de durée. Hélas, le Gouvernement n'a pas exploré cette piste, le projet de loi organique initialement retenu prévoyant en effet que les Kanaks seront inscrits d'office, alors que les autres citoyens devront effectuer des démarches individuelles. Ce dispositif était grotesque, voire dangereux : en effet, comment parler de citoyenneté calédonienne rassemblant les Calédoniens au-delà de leur couleur de peau et de leurs histoires, comment parler d'un destin commun à construire ensemble si une partie de la population calédonienne, d'origine kanak, est inscrite d'office alors que l'autre doit se plier à une série de démarches individuelles pour pouvoir voter ?

Des manifestations locales ont exprimé l'émotion et l'incompréhension de la population face à ce dispositif. Une mission parlementaire présidée par Claude Bartolone et comprenant Jean-Jacques Urvoas et Philippe Gosselin s'est déplacée

en Nouvelle-Calédonie et a proposé au Premier ministre de réunir un comité des signataires exceptionnel afin de ne pas poursuivre dans cette voie sans issue. Le comité des signataires du 5 juin 2015 a opté pour la solution esquissée en octobre 2014 en empruntant la porte ouverte par le Conseil d'État : dès lors qu'ils sont inscrits sur la liste pour les élections provinciales – c'est-à-dire qu'ils sont citoyens calédoniens –, les Calédoniens nés en Nouvelle-Calédonie pourront être inscrits d'office sur la liste électorale de sortie. En effet, pour être inscrit sur la liste provinciale et être citoyen, il faut être arrivé en Nouvelle-Calédonie avant novembre 1998. Or le Conseil d'État considère que le fait d'être citoyen constitue le faisceau d'indices nécessaire pour estimer que le centre des intérêts matériels et moraux de la personne se trouve en Nouvelle-Calédonie.

Le texte proposé aujourd'hui prévoit que les Calédoniens de statut civil coutumier comme les Calédoniens nés en Nouvelle-Calédonie et inscrits, en qualité de citoyens, sur la liste électorale provinciale, seront tous inscrits d'office pour le référendum de sortie de l'Accord de Nouméa. Cette disposition concerne donc 80 à 85 % des Calédoniens. Les 10 à 15 % restants devront effectuer des démarches individuelles et fournir des documents justifiant leur droit à être inscrits sur cette liste électorale. Même s'il ne traite que d'une modalité technique du scrutin, ce texte contribue à construire le destin commun auquel nous sommes les uns et les autres appelés sur cette terre, malgré les heurts qui ont pu nous opposer à certains moments de l'histoire.

Mme Sonia Lagarde. Ce projet de loi organique appelle plusieurs observations. Il s'agit tout d'abord de mettre l'accent sur le consensus obtenu sur cette question polémique et douloureuse du corps électoral lors du comité des signataires exceptionnel qui s'est tenu le 5 juin dernier. Le projet de loi organique initial avait soulevé la colère des Calédoniens, et le président de l'Assemblée nationale en avait fait les frais lors de son récent voyage. Après ce comité des signataires, le Gouvernement a assoupli le projet en inscrivant d'office les électeurs nés après le 1^{er} janvier 1989, inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales et dont l'un des parents a été admis à participer à la consultation du 6 novembre 1998, ainsi que les natifs de Nouvelle-Calédonie inscrits sur la liste spéciale pour les élections provinciales.

Le problème du corps électoral a été tranché, mais seulement pour partie : chaque année, au moment de la révision des listes électorales en mairie, ressurgissent les demandes de radiation déposées par les indépendantistes. Il était temps de sortir de cette impasse pour aborder plus sereinement les discussions sur l'avenir du territoire. Moins contraignantes que dans le premier projet, les dispositions retenues ne sont certes pas totalement satisfaisantes, mais elles marquent une avancée. Tout découle du gel du corps électoral de 2007 et de la situation conflictuelle qui s'en est suivie sur l'interprétation de l'Accord de Nouméa, dont la rédaction particulièrement complexe prêtait à toutes les interprétations.

Le comité des signataires a revêtu une forme consensuelle et permis une avancée sur la question du corps électoral ; mais s'est-il pour autant inscrit dans une réelle volonté d'aboutir dans le processus des discussions sur l'avenir institutionnel ? Rien n'est moins sûr. Le temps presse, le compte à rebours est déjà bien entamé sans que rien ne se passe. C'est là que réside désormais le principal sujet d'inquiétude.

Le projet examiné est le fruit d'un dialogue constructif. Je souhaite qu'à l'instar du Sénat, la Commission comme l'Assemblée nationale, le 15 juillet prochain, fassent preuve de sagesse. Espérons que le consensus trouvé lors du dernier comité des signataires exceptionnel s'étende désormais aux discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Nous jouons la montre. Il faudrait se mettre autour d'une table pour entrer dans le vif du sujet : la construction d'un vivre-ensemble. C'est aujourd'hui un autre sujet d'inquiétude.

M. Sébastien Denaja. Au nom des députés du groupe Socialiste, républicain et citoyen, je voudrais avant tout saluer l'esprit de concorde qui a inspiré les travaux du comité des signataires et les efforts du rapporteur – fin connaisseur de la Nouvelle-Calédonie – qui ont conduit à l'élaboration de ce texte. Je voudrais également assurer le Gouvernement, et en particulier Mme la ministre, de notre soutien total. Ce texte consensuel nous semble répondre aux attentes de la population calédonienne et de tous ceux qui veulent bâtir ensemble l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, de Nouméa à Koumac, de Bourail à Hienghène, de Lifou à Ouvéa, en passant par Maré. Soyez assurée, madame la ministre, que les députés de notre groupe seront à vos côtés pour que continue de souffler l'esprit de concorde que vous avez évoqué dans votre propos liminaire ; la sérénité de votre voix ne pourra qu'inspirer la continuité de nos travaux.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Madame la ministre, je voudrais exprimer mon soulagement devant l'issue que vous nous proposez. Lors des débats au Sénat, un de nos collègues a qualifié ce projet d'« enfant du miracle ». Le terme me paraît assez adapté. Quand le 24 avril, le président Bartolone et moi nous sommes rendus à Nouméa dans un déplacement prévu de longue date, nous ne nous attendions pas à constater l'incompréhension qu'évoquait Philippe Gomes. Il est troublant, en atterrissant à la Tontouta, de voir des panneaux annonçant une manifestation : « Tous Calédoniens, tous Français : non à l'indépendance ! » On n'avait pas vu ce genre d'affichage politique depuis très longtemps en Nouvelle-Calédonie. Jamais je n'avais davantage constaté combien la distance entre Paris et Nouméa ne pèse pas le même poids quand on va dans un sens et dans l'autre : une information qui vient de Paris et arrive à Nouméa gagne en déflagration, alors qu'un message qui part de Nouméa vers Paris perd au contraire en intensité. Le président Bartolone, Philippe Gosselin et moi-même n'avions pas le sentiment d'arriver dans une terre où l'État socialiste allait préparer un « trucage » des listes électorales pour organiser une marche forcée vers l'indépendance ! Il n'était qu'à lire les slogans inscrits sur les affiches de la manifestation du 24 avril devant les grilles du haut-commissariat : « Non aux socialos collabos ! », « Nous entrons en résistance contre l'État socialiste ! »,

« Non au trucage des listes électorales ! » Quand on vient animé par l'esprit de consensus qui a marqué les travaux de l'Assemblée nationale depuis les accords de Matignon, avec Michel Rocard, et l'Accord de Nouméa, avec Lionel Jospin, qu'on a accompagné Jean-Marc Ayrault en juillet 2013 devant le congrès de Nouvelle-Calédonie, et le président de la République, François Hollande, dans son voyage de novembre 2014, on ne peut qu'être surpris d'entendre l'inquiétude manifestée par les huit à dix mille personnes rassemblées devant les grilles du haut-commissariat. Il est donc heureux que le Gouvernement ait, avec patience et ténacité, expliqué nos intentions.

Quand on cherche à comprendre la Nouvelle-Calédonie, on est d'abord confronté à une incroyable difficulté de lecture : entre l'Accord de Nouméa, le titre XIII de la Constitution et la loi organique du 19 mars 1999 – l'article 218 d'un côté, et l'article 188 de l'autre –, le pointillisme juridique va jusqu'à rendre les choses totalement incompréhensibles. La notion de corps électoral restreint – qui laisse à penser qu'un citoyen calédonien pourrait être privé d'un droit de vote – ne peut qu'heurter celui qui débarque sur la Caillou. Il fallait donc ramener le calme et la sérénité. L'initiative du président de l'Assemblée nationale – dont il vous a informée, madame la ministre – a permis de parvenir à cette proposition. Vous l'avez concrétisée et il faut vous en remercier, tout comme il faut remercier le Premier ministre d'avoir présidé ce comité des signataires exceptionnel qui le fut tant par sa durée – douze heures – que par la qualité des propositions auxquelles il a abouti.

René Dosière l'a rappelé, il est toujours frustrant pour les parlementaires d'être cantonnés dans un rôle de greffier scrupuleux ; mais nous l'acceptons aujourd'hui avec responsabilité, convaincus qu'il s'agit d'une page supplémentaire de l'histoire qui fait honneur aux élus de Nouvelle-Calédonie et aux signataires des accords, parmi lesquels Jean Lèques, Harold Martin, Simon Loueckhote, Rock Wamytan, Paul Néaoutyine et Pierre Frogier. Je voudrais rendre hommage à tous ceux qui participent aux travaux du comité ; ils se montrent à la hauteur du défi et contribuent à la construction par la France de ce processus de décolonisation qui figure dans l'Accord de Nouméa.

En relisant les propos visionnaires de François Mitterrand dans sa *Lettre à tous les Français* de 1988 et les mémoires de Jacques Lafleur, *L'Assiégé*, on mesure à quel point l'histoire mord la nuque des élus actuels ; nous devons rester dans les pas de ceux qui ont posé ces actes de pacification. Le texte proposé aujourd'hui représente un très bon projet de loi organique ; il permettra, d'ici la prochaine réunion du comité des signataires, d'en concrétiser les orientations : si les Kanaks sont automatiquement inscrits sur la liste de sortie, encore faudra-t-il s'assurer que l'on dispose d'un registre fiable : il peut se poser des problèmes d'homonymie, par exemple. Si la question du tableau annexe a fait l'objet de tant de débats, c'est parce que l'État ne l'a pas traitée au moment où il le fallait. En prenant aujourd'hui des engagements d'automatisme, essayons de tirer les leçons de nos échecs. C'est avec beaucoup de soulagement que je voterai ce texte en séance.

M. Dominique Bussereau. Avant de m'exprimer en tant que président de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie – dont, monsieur le président, vous êtes le rapporteur –, je voudrais m'exprimer en tant que député. Pour faire partie de cette Commission qui a travaillé sur les statuts de la Nouvelle-Calédonie depuis 1987, et pour m'être souvent rendu sur ce territoire, j'estime que la teneur de ces panneaux qui vous ont tant choqués s'explique par le sentiment d'exclusion d'une grande partie de l'électorat de la Nouvelle-Calédonie. Si une partie de la population ne peut pas participer à un scrutin, ou ne peut y accéder qu'au prix de démarches complexes, il est normal qu'elle réagisse fortement. N'oublions pas que 10 000 personnes manifestant en Nouvelle-Calédonie, cela équivaut à 2 millions de gens dans les rues de Paris : on a déjà vu des pouvoirs reculer, y compris sur des sujets de société tels que l'école libre. Ces événements ne sont donc pas anodins, mais je partage l'esprit des paroles fortes que vous avez prononcées. Sitôt après le comité des signataires, la mission d'information a reçu Mme la ministre et entendu nos collègues Philippe Gomes et Sonia Lagarde et les sénateurs. Il est heureux que nous soyons sortis par le haut d'une difficulté qui allait à l'encontre de notre objectif commun : une réflexion non partisane sur la Nouvelle-Calédonie et l'organisation des suites des accords de Matignon et de l'Accord de Nouméa, dans un esprit de consensus plus que d'affrontement.

M. Philippe Gosselin. Nous semblons tous éprouver le même soulagement et cela augure bien de la suite. Le début de l'année a été marqué par de grandes inquiétudes ; la tension est montée rapidement, mais nous n'imaginions pas, au moment de notre déplacement en Nouvelle-Calédonie aux côtés du président Bartolone, à quel point cette mission tombait au moment opportun.

Il faut nous réjouir de la victoire de la raison et de la bonne volonté, même si nous sommes encore loin de la fin du processus. Les groupes de travail se sont régulièrement réunis et le comité des signataires a passé de longues heures à valider les dispositions esquissées sur place. Mais le résultat va bien au-delà de ces éléments techniques, car pouvoir retirer des hommes et des femmes des listes électorales qui leur permettent de voter sur leur avenir, c'est pratiquement avoir sur eux un droit de vie ou de mort ! Il est heureux que le bon sens l'ait emporté et je tiens à saluer les efforts des uns et des autres qui ont conduit à ce dénouement : je veux y voir un petit signe favorable pour les mois et les années durant lesquels nous travaillerons sur ce dossier qui intéresse au plus haut point nos concitoyens calédoniens. Nous avons aujourd'hui collectivement franchi une étape importante.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je crois, madame la ministre, que votre appel à la sérénité et au rassemblement aura été entendu !

Mme la ministre. Je ne sous-estime pas l'émotion qui s'est manifestée à Nouméa à la suite de la première version du projet de loi organique. Reste que nous vivons dans un État de droit et un Gouvernement ne peut pas déposer un texte sans tenir compte de l'avis du Conseil d'État. Je ne crois pas que ce dernier se soit décidé au vu de considérations ethniques : il a simplement considéré que,

dans certains cas, l'on pouvait s'appuyer sur des données objectives pour autoriser une inscription d'office alors que dans d'autres, c'était plus compliqué. Mais il ne s'agissait pas de priver qui que ce soit de son droit d'être électeur.

Une fois qu'on a pris la mesure de l'émotion, les juristes du ministère des Outre-mer et ceux du secrétariat général du Gouvernement ont cherché une formule permettant de créer une passerelle entre le but visé et la conception habituelle du centre des intérêts matériels et moraux – notion très connue et très contestée dans les territoires d'outre-mer –, sur laquelle s'était appuyé l'Accord de Nouméa. C'est tous ensemble que nous avons trouvé cette voie étroite.

Si j'ai adhéré à l'idée d'un comité des signataires, c'est qu'une partie seulement des forces politiques est représentée à l'Assemblée. L'avis du comité était utile pour faire évoluer les textes, car il regroupe toutes les tendances, indépendantistes et non-indépendantistes. Cette suggestion nous a permis de progresser sans brutaliser l'une ou l'autre des parties. Cela étant, Mme Lagarde a raison : une fois qu'on aura commencé à constituer la liste électorale, il faudra qu'une réflexion s'ouvre entre Calédoniens pour savoir comment définir le vivre-ensemble de manière équitable et juste. Le Gouvernement pourra accompagner cette réflexion, mais ce sera aux Calédoniens de décider ce qu'ils voudront faire de leur territoire.

La Commission en vient ensuite à l'examen des articles du projet de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Modification du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Article 1^{er}

(art. 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Composition et fonctionnement des commissions administratives spéciales

Le présent article modifie l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie à un double titre :

— d'une part, il modifie la composition des commissions administratives spéciales qui se verraient désormais adjoindre – non plus un second magistrat comme initialement prévu – mais une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative ;

— d'autre part, il reconnaît aux présidents de ces commissions administratives spéciales la faculté de rejeter les demandes manifestement infondées d'inscription sur la liste électorale spéciale, laquelle permet de participer au scrutin relatif à l'accession à la pleine souveraineté.

En effet, l'actuel article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que chacun des 263 bureaux de vote de Nouvelle-Calédonie comprend une commission administrative spéciale chargée d'établir et de réviser chaque année la liste électorale spéciale au congrès et aux assemblées de province. Cette commission est également chargée, comme l'a rappelé l'avis du Conseil d'État du 6 février 2014 ⁽¹⁾, de l'établissement de la liste électorale spéciale en vue de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Ladite commission est présidée, en l'état, par un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le Premier président de la Cour de cassation. Elle est également composée du délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire, du maire de la commune ou de son représentant, de deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire et ce, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En cas de partage des voix au sein de la commission administrative, celle du président est prépondérante.

(1) Conseil d'État, Avis sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à révolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, 6 février 2014.

En outre, la commission administrative spéciale peut décider, mais uniquement de manière collégiale, de consulter des représentants de la coutume ou diligenter toute investigation utile par des officiers de police judiciaire. C'est également collégalement que la commission établit les listes électorales spéciales, les révisé et écarte les demandes d'inscription manifestement infondées.

Le droit actuellement en vigueur pose toutefois certaines difficultés. En effet, les décisions prises par les commissions administratives spéciales semblent dépendre du rapport de force entre chaque « camp » en présence. Cette situation, qui conduit à des pratiques divergentes entre les commissions administratives des trente-trois communes de Nouvelle-Calédonie, est dénoncée pour la partialité et l'insécurité juridique qu'elle induit dans l'établissement des listes électorales.

Par ailleurs, le caractère collégial des décisions prises en vue de consulter des représentants de la coutume, de diligenter toute investigation utile par des officiers de police judiciaire et de rejeter les demandes manifestement infondées d'inscription sur les listes électorales, est problématique. En effet, ces possibilités sont, en pratique, très rarement voire pas du tout utilisées, une décision de nature collégiale s'avérant souvent difficile à prendre. Ce fonctionnement collégial a également pour incidence de détourner la commission de l'examen de demandes sérieuses et de retarder d'autant ses décisions.

Afin de remédier à ces difficultés, le 1^o du présent article récrivait, dans sa rédaction initiale, le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, afin d'ajouter un second magistrat à la composition des commissions administratives spéciales. La présidence de ces commissions demeurerait assurée par l'un des deux magistrats, désignés par le Premier président de la Cour de cassation. L'ajout d'un magistrat visait initialement à renforcer le poids des acteurs ayant un devoir statutaire d'impartialité, mais également à conforter la sécurité juridique des décisions des commissions administratives spéciales, garantissant ainsi une plus grande acceptabilité desdites décisions.

La modification de la composition des commissions répondait moins aux difficultés envisagées pour l'élaboration de la liste électorale nécessaire à la consultation qu'à celles suscitées lors de la révision annuelle de la liste pour les élections provinciales. En effet, les divergences d'interprétation entre les forces indépendantistes et non-indépendantistes à propos des conditions d'inscription des électeurs sur la liste électorale spéciale pour les élections provinciales conduisaient à des votes contestés au sein des commissions administratives spéciales.

Au terme du comité des signataires du 5 juin 2015, un accord a été trouvé sur la modification de la composition de chaque commission administrative spéciale : un nouveau membre compléterait l'effectif actuel de la commission sans qu'il soit issu de la magistrature. Le relevé des conclusions du comité des signataires indique que « les partenaires s'accordent pour lui substituer, comme observateur, une personnalité qualifiée indépendante, dont le profil et le mode de désignation feront l'objet de discussions dans les prochaines semaines ».

Adoptant un amendement du Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a procédé à cette substitution en prévoyant, au 1° du présent article, la désignation d'une personnalité qualifiée qui n'aurait pas voix délibérative. Les modalités de sa désignation et son rôle seront fixés par un décret pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Dans leur rédaction initiale, les 2° et 3° du présent article modifiaient les avant-dernier et dernier alinéas du même article 189, afin de permettre aux présidents de ces commissions administratives spéciales de prendre seuls les décisions d'inscription sur les listes électorales et de procéder, de leur seule initiative, à toutes investigations utiles. Cette double faculté visait à garantir la sincérité des opérations de constitution et de révision des listes électorales spéciales, mais également à faciliter le travail des commissions administratives, une décision collégiale, difficile à trouver, n'étant désormais plus nécessaire.

Par ailleurs, le 4° du présent article complétait, dans sa rédaction initiale, l'article 189 par un nouvel alinéa disposant que « le président de la commission peut rejeter toute demande initiale d'inscription manifestement infondée. Il en informe la commission lors de sa plus proche séance ». Ainsi, le président de la commission, dès lors qu'une demande d'inscription ne remplit pas, à l'évidence des pièces du dossier, les conditions prévues par l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, aurait désormais pu, de sa propre initiative, la rejeter. Toutefois, cette prérogative du président n'étant pas exclusive, il aurait dû en informer, lors de sa plus proche réunion, la commission, sans préjudice pour celle-ci d'user, le cas échéant, de ses prérogatives concernant l'examen de toute demande d'inscription.

**Les conditions pour figurer sur la liste électorale pour la consultation
sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté
(article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)**

« Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

« a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;

« b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

« c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

« d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

« e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

« f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;

« g) Être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

« h) Être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

« Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile. »

Les modifications prévues aux 2° à 4° du présent article ont suscité de vives critiques de la part de la majorité du congrès de la Nouvelle-Calédonie, exprimées dans son avis du 26 mars 2015. Les formations non-indépendantistes refusaient particulièrement « cette concentration des pouvoirs entre les mains du président [sans] aucun équivalent dans le droit commun électoral français ». Pour leur part, les formations indépendantistes ne s'opposaient pas au renforcement des pouvoirs d'instruction du président, même si l'Union calédonienne proposait de réserver au président les pouvoirs d'investigation aux cas où une demande ne recueillerait pas l'unanimité des membres de la commission. S'agissant du pouvoir de décision du président, une large majorité, composée des formations non-indépendantistes et des représentants de l'Union calédonienne, s'opposait à cette entorse à la collégialité.

Au terme de l'accord conclu le 5 juin 2015 entre les partenaires lors du comité des signataires, un équilibre a été trouvé : il a été convenu que le président de la commission disposerait des pouvoirs d'instruction tandis que la commission conserverait le pouvoir de décision, même pour les demandes manifestement infondées. Cette solution de compromis a conduit la commission des Lois du Sénat à adopter un amendement du Gouvernement traduisant ce compromis politique.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 1^{er} **sans modification.***

CHAPITRE II

Modification du titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Article 2

(art. 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Conditions de délais et de forme pour la mise en œuvre de la troisième consultation sur l’accession à la pleine souveraineté

Le présent article modifie l’article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie à un double titre :

— d’une part, il instaure un délai de six mois minimum entre la délibération fixant la date de la consultation et la consultation elle-même.

— d’autre part, il encadre la tenue de la troisième et dernière consultation sur l’accession à la pleine souveraineté prévue par l’Accord de Nouméa du 5 juin 1998, en cas de réponse négative des électeurs aux deux précédentes consultations.

En effet, aux termes du point 5 de l’Accord de Nouméa du 5 juin 1998 et de l’article 217 de la loi organique du 19 mars 1999, la consultation sur l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté portera sur le transfert à cette dernière des compétences régaliennes, l’accès à un statut international de pleine responsabilité et l’organisation de la citoyenneté en nationalité. À cette fin, depuis son renouvellement en mai 2014 et jusqu’en 2018, le congrès peut fixer, par délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, la date de la consultation, laquelle pourrait intervenir au plus tard en novembre 2018. Si le congrès n’a pas délibéré sur la date de la consultation au plus tard en mai 2018, l’État est alors tenu d’organiser le scrutin dans la dernière année du mandat du congrès, soit avant novembre 2018.

Si, à l’occasion de ce scrutin, la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet de l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin. La nouvelle consultation a lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire.

En cas de deux réponses négatives successives, la troisième consultation prévue par l’Accord de Nouméa peut intervenir jusqu’en novembre 2022. En effet, le point 5 de cet accord prévoit que « si la réponse des électeurs à ces propositions est négative, le tiers des membres du congrès pourra provoquer l’organisation d’une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes

délais. Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée ».

La difficulté posée par le droit actuellement en vigueur réside dans un vide juridique relevé par la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999 ⁽¹⁾. En effet, par cette décision, le Conseil a partiellement censuré l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999, lequel prévoyait initialement la réunion des partenaires politiques dès l'issue de la deuxième consultation ⁽²⁾. Or, pour le Conseil constitutionnel, « en prévoyant la réunion du comité des signataires, afin d'examiner la situation résultant de réponses négatives successives, non pas à l'issue d'une troisième consultation mais dès l'issue de la deuxième, le quatrième alinéa de l'article 217 a méconnu l'obligation que faisait au législateur organique l'article 77 de la Constitution de respecter les orientations définies par l'Accord de Nouméa et de fixer les modalités nécessaires à sa mise en œuvre ». Ainsi, compte tenu de cette censure, aucune disposition de l'article 217 de la loi organique statutaire n'encadre actuellement la tenue de cette troisième consultation pourtant prévue par l'Accord de Nouméa.

En outre, aucun délai minimum n'a été fixé par le législateur organique entre la délibération fixant la date de la consultation et la consultation elle-même, posant ainsi une difficulté quant au délai imparti pour procéder à une révision de la liste électorale spéciale.

Dès lors, la modification – opérée par le présent article – de l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 vise à combler ce vide juridique, en déterminant, d'une part, les conditions de délais et de forme encadrant la demande en vue de l'organisation de la troisième consultation et en instaurant, d'autre part, un délai minimal à respecter entre la délibération relative à la date de la consultation et cette dernière.

Le 1^o du présent article complète la troisième phrase du premier alinéa de l'article 217, afin de préciser que la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté doit être de six mois au moins postérieure à la délibération du congrès – adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres – fixant la date de cette consultation. Cette précision a pour objet d'éviter que la révision de la liste électorale spéciale soit *de facto* rendue impossible compte tenu du trop faible délai qui serait imparti entre la délibération du congrès et la date finalement retenue par celle-ci.

Le 2^o du présent article complète pour sa part l'article 217 par un quatrième alinéa, afin d'étendre à la troisième consultation les conditions de délais et de forme de la demande fixées, pour la deuxième consultation, par ladite loi organique. Dès lors, en cas de deux réponses négatives successives, une troisième

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

(2) Quatrième alinéa de l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999, déclaré non conforme à la Constitution : « Si la majorité des suffrages exprimés conclut une seconde fois au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, le comité des signataires mentionné à l'Accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 examine les conditions dans lesquelles sera poursuivie la mise en œuvre des dispositions de l'Accord ».

et dernière consultation peut être organisée à la demande du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois avant le scrutin. Cette dernière consultation doit alors avoir lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire à une date fixée dans les conditions prévues au II de l'article 216.

Sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel présenté par son président et rapporteur, M. Philippe Bas, la commission des Lois du Sénat a approuvé le présent article.

*
* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. 218-1 et 218-2 [nouveaux] de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999
relative à la Nouvelle-Calédonie)

Création d'une commission consultative d'experts – Simplification de l'accès à la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté par l'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs

Le présent article insère dans la loi organique statutaire du 19 mars 1999 deux nouvelles dispositions :

— l'article 218-1 crée une commission consultative d'experts, organe souple d'aide à la décision chargé de répondre aux demandes d'avis adressées par les commissions administratives spéciales chargées d'établir et de réviser la liste électorale spéciale ;

— l'article 218-2 permet l'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs sur la liste électorale spéciale à la consultation, afin de répondre à la demande formulée par les partenaires calédoniens lors des derniers comités des signataires de l'Accord de Nouméa du 3 octobre 2014 et du 5 juin 2015.

1. La création d'une commission consultative d'experts

En l'état actuel, la loi organique du 19 mars 1999 ne prévoit aucune instance dont le rôle serait d'éclairer les commissions administratives spéciales chargées d'établir les listes électorales de l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, contribuant ainsi à l'harmonisation des décisions d'une commission administrative spéciale à l'autre.

Afin de remédier aux difficultés que pose l'absence d'harmonisation des décisions des commissions administratives spéciales, a été proposée, lors de la réunion du comité des signataires du 3 octobre 2014, la création d'une instance uniquement consultative composée de magistrats et ayant compétence pour l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Prenant acte des conclusions du comité, le présent article crée, dans un nouvel article 218-1, une commission consultative d'experts. Cette dernière serait présidée par un membre ou un membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État. La présidence de cette commission consultative d'experts serait assurée par le président du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie ou par un magistrat délégué par lui à cet effet.

Cet organe souple d'aide à la décision serait à la disposition de chaque commission administrative spéciale chargée d'établir et de réviser la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Il aurait pour but premier d'apporter des éclairages jurisprudentiels ou des recommandations de principe à toute commission administrative spéciale qui en ferait la demande. Afin d'éviter toute pratique abusive ou dilatoire de la part d'un ou de plusieurs membres d'une ou plusieurs commissions administratives spéciales, la faculté de saisine était initialement exclusivement réservée au président de chaque commission.

De surcroît, en vue de ne pas nuire au bon déroulement des travaux des commissions administratives spéciales, une saisie systématique ne saurait être envisageable. En effet, cette commission consultative d'experts n'a pas vocation à se substituer aux commissions administratives spéciales dans l'examen des demandes d'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation. Elle n'a pas davantage vocation à être composée par les mêmes acteurs que les commissions administratives spéciales et ce, afin de ne pas donner l'impression qu'elle exercerait une autorité sur les commissions administratives par ailleurs compétentes pour chaque bureau de vote.

L'objectif assigné à cette commission consultative d'experts est principalement d'apporter, à titre purement consultatif, un éclairage juridique aux commissions administratives spéciales, notamment sur la notion de « centre des intérêts matériels et moraux » utilisée par l'Accord de Nouméa et l'article 218 de la loi organique, comme critère unique ou cumulatif pour l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation. En effet, le Conseil d'État, par deux avis en date du 6 avril 2014 et du 29 janvier 2015, a rappelé que cette notion d'origine est d'origine jurisprudentielle et est pratiquée avec constance par le juge administratif. Elle est essentiellement applicable en matière de droit de la fonction publique. Par ailleurs, le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à préciser ces critères fixés par le législateur organique, traduisant ici fidèlement l'Accord de Nouméa, rendant ainsi nécessaire la création d'une commission consultative d'experts ayant notamment vocation à préciser cette notion de « centre des intérêts matériels et moraux ».

Cette notion émanant principalement de la jurisprudence administrative, la présence d'au moins un magistrat administratif au sein de cette commission permettra de garantir que les différents éléments constitutifs du « centre intérêts matériels et moraux » mentionnés au *d)* et aux *e)* de l'article 218 de la loi

organique du 19 mars 1999 seront effectivement définis et analysés par ladite commission, dont l'axe principal d'intervention est justement d'apprécier au mieux le centre de ces intérêts.

D'autres motifs de saisine peuvent également être envisagés à ce stade, tels que l'appréciation des périodes interruptives de la durée de résidence, notamment les interruptions pour des raisons familiales.

Dans cette perspective, les éléments d'appréciation et de réponses de la commission consultative d'experts relatifs au « centre des intérêts matériels et moraux » pourraient être transmis, outre à la commission à l'origine de la saisine, aux autres commissions administratives spéciales, afin d'harmoniser les décisions des commissions sur cette question.

La commission consultative d'experts, en ce qu'elle a vocation à identifier des éléments de réponse aux cas d'espèce soulevés par les commissions administratives spéciales, devrait voir sa période de fonctionnement coïncider avec celle des commissions. En outre, compte tenu des délais nécessaires à l'échange d'informations entre les commissions et l'instance consultative, la première phase de travail des commissions, consacrée à l'examen des demandes d'inscription, pourrait utilement être prolongée par voie réglementaire ⁽¹⁾.

Enfin, l'État est appelé à préciser les modalités de mise en œuvre de l'instance consultative. Un décret en Conseil d'État viendra préciser la composition et les modalités de fonctionnement et d'organisation de la commission consultative d'experts.

Si aucune formation politique locale ne remet en cause le principe des critères d'admission à voter à la consultation fixée à l'article 218 de la loi organique, certains de ces critères appellent une interprétation qui, pour rester juste, nécessite d'être harmonisée.

Le comité des signataires du 5 juin 2015 est parvenu à un accord sur deux points, s'en remettant pour la recherche d'un accord sur « les contours de la commission » aux discussions menées dans le cadre d'un groupe de travail placé sous l'égide du haut-commissaire de la République.

Les partenaires se sont ainsi accordés, en premier lieu, sur le fait que le décret en Conseil d'État sur l'organisation et le fonctionnement de cette commission soit soumis à l'avis, non seulement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, comme l'impose l'article 133 de la loi organique, mais aussi du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

(1) Elle passerait ainsi de 11 à 15 jours.

En deuxième lieu, cette commission consultative comprendrait également en son sein des représentants des formations politiques ⁽¹⁾ : selon le relevé de conclusions du comité des signataires du 5 juin 2015, « la participation ou l'association des forces politiques indépendantistes et non-indépendantistes à cette commission consultative sera paritaire ».

Enfin, elle pourrait être saisie par un président mais aussi un membre d'une commission administrative spéciale. La saisine porterait alors uniquement sur une condition liée au « centre des intérêts matériels et moraux » de l'électeur.

Prenant acte de cet accord intervenu le 5 juin dernier, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement du Gouvernement traduisant la solution adoptée par le comité des signataires.

2. Les inscriptions d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation

Afin de répondre au souhait exprimé par les partenaires calédoniens, lors du comité des signataires du 3 octobre 2014, le nouvel **article 218-2** de la loi organique du 19 mars 1999, créé par le présent article, permettrait à certaines catégories d'électeurs, mentionnées à l'article 218 de la loi organique statutaire, d'être dispensées de démarches d'inscription volontaire sur la liste électorale.

En effet, en l'état actuel du droit, hors le cas des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales ⁽²⁾, aucun électeur ne peut être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté sans en avoir fait expressément la démarche volontaire.

Conformément aux avis du 6 février 2014 et du 29 janvier 2015 rendus par le Conseil d'État, le **II** du nouvel article 218-2 permettait, dans sa rédaction initiale, l'inscription d'office de deux catégories d'électeurs sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, à savoir :

— d'une part les électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa signé le 5 juin 1998, visés au *a)* de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 et figurant ainsi sur la liste électorale spéciale arrêtée le 30 octobre 1998 à cet effet. Les personnes admises à participer à cette consultation étaient celles remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988, c'est-à-dire les électeurs inscrits sur la liste électorale générale du territoire en vigueur en 1998 et ayant leur domicile en Nouvelle-Calédonie entre le 6 novembre 1988 et le 8 novembre 1998.

(1) Ils seraient désignés par le haut-commissaire sur proposition des groupes politiques constitués au congrès de la Nouvelle-Calédonie, après avis du gouvernement de cette dernière.

(2) En application du III de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

— d'autre part, les électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier qui peuvent participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté en application du d) de l'article 218⁽¹⁾ de la loi organique du 19 mars 1999. Ces électeurs sont en principe inscrits sur le registre d'état civil coutumier, même si celui-ci peut être incomplet puisqu'il n'a été tenu qu'à compter du 1^{er} janvier 1935.

Dans ces deux cas de figure, il reviendrait à la commission administrative spéciale compétente de chaque bureau de vote de vérifier que les électeurs concernés sont inscrits sur la liste électorale en vigueur à la date de la consultation, conformément aux exigences de l'article 218 de la loi organique.

Dans un souci d'équité et dans l'esprit de l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 26 mars 2015, le comité des signataires du 5 juin 2015 a souhaité la reprise de deux catégories supplémentaires d'électeurs comme bénéficiaires de cette dispense de formalités d'inscription.

La troisième catégorie comprendrait les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, au titre de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 (*cf. infra*), ce qui recouvre les natifs calédoniens ayant leur centre d'intérêts matériels et moraux sur le territoire au sens du d) de l'article 218 de la loi organique. Ainsi, le « centre des intérêts matériels et moraux » de l'électeur serait présumé en Nouvelle-Calédonie dès lors qu'il est citoyen calédonien et, à ce titre, inscrit sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. L'inscription sur cette liste est elle-même soumise à des conditions fixées à l'article 188 de la loi organique et dont la satisfaction permet de présumer, de manière incontestable, qu'un faisceau d'indices existe sur l'existence du « centre des intérêts matériels et moraux » en Nouvelle-Calédonie.

En effet, l'affirmation, au point 2 de l'Accord de Nouméa et à l'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999, d'une citoyenneté calédonienne propre, a vocation, selon l'analyse qui en est faite par le professeur Mathias Chauchat, à « remplacer la coexistence d'ethnies et d'histoires diverses, et même opposées, par un sentiment d'appartenance à la communauté de destin choisie »⁽²⁾. Cette citoyenneté repose sur des signes identitaires communs, exprimant « l'identité kanak et le futur partagé entre tous ». Le 18 août 2010, le congrès a ainsi adopté à une large majorité la devise⁽³⁾, l'hymne⁽⁴⁾ et les propositions relatives au

(1) Article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 : « Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

[...]

d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ».

(2) Mathias Chauchat, « La citoyenneté calédonienne », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 23, février 2008.

(3) La devise de la Nouvelle-Calédonie est « Terre de parole – Terre de partage ».

(4) L'hymne de la Nouvelle-Calédonie est « Soyons unis, devenons frères ».

graphisme des billets de banque ⁽¹⁾. Cette citoyenneté s'appuie actuellement sur un corps électoral restreint pour l'élection du congrès et des assemblées de province ainsi que pour la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. S'y attache également des droits spécifiques, au nombre desquels figure un accès prioritaire à l'emploi local. Le législateur organique est dès lors fondé à lier la reconnaissance du « centre des intérêts matériels et moraux » de l'électeur en Nouvelle-Calédonie au bénéfice de la citoyenneté calédonienne.

**Les conditions pour figurer sur la liste électorale
pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province
(article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999)**

« En application de l'Accord de Nouméa et par dérogation à l'article 3 de la Constitution qui prévoit l'universalité du suffrage, le corps électoral pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province est restreint. Sont électeurs uniquement les personnes inscrites sur la liste électorale générale et satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

« a) Remplir les conditions pour être inscrit sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

« b) Être inscrit sur le tableau annexe et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;

« c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection. »

La quatrième catégorie d'électeurs, envisagée par le comité des signataires, intégrait les électeurs nés à compter du 1^{er} janvier 1989, qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province et dont un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998. La réunion de ces trois conditions satisfait le h) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 ⁽²⁾.

Selon les estimations du ministère des Outre-mer, plus des trois-quarts des électeurs ayant vocation à figurer sur la liste électorale spéciale pour la consultation seraient ainsi concernés par une inscription d'office et seraient de la sorte dispensés de toute formalité d'inscription.

Sur proposition du Gouvernement, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement traduisant fidèlement, au sein du II de l'article 218-2, l'accord intervenu lors de la réunion exceptionnelle du comité des signataires, le 5 juin 2015. L'ajout de ces nouvelles catégories d'électeurs ayant vocation à être inscrits d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation respecte ainsi

(1) S'agissant des billets de banques, plusieurs modèles ont été retenus, après avis du représentant de l'Institut d'émission de l'outre-mer (IEOM).

(2) « Être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998. »

tant l'Accord de Nouméa que les règles constitutionnelles applicables, étant précisé que les commissions administratives spéciales resteront compétentes pour statuer, sous le contrôle du juge, sur les inscriptions d'office.

Sous réserve de l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation de ces quatre catégories d'électeurs, le **I** du nouvel article 218-2 de loi organique statutaire du 19 mars 1999 définit les règles d'inscription volontaire des autres catégories d'électeurs. Ainsi, chaque commission administrative spéciale compétente inscrira, à leur demande, sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219, les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218. Chaque électeur sera tenu de produire, à l'appui de sa demande, tous les éléments de nature à prouver qu'il remplit ces conditions. Il est prévu, en outre, que l'électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

S'inspirant de l'article L. 11-1 du code électoral, le **III** du même article 218-2 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 confirme le principe de l'inscription d'office des jeunes atteignant la majorité, principe d'ores et déjà en vigueur pour les élections au congrès et aux assemblées de provinces. Ainsi, sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale compétente procèdera, en outre, à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale de la consultation des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales mentionnées à l'article L. 11 du code électoral et relevant de l'article 218 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999. À cette fin, la commission administrative spéciale reçoit les informations mentionnées à l'article L. 17-1 du code électoral et demande, s'il y a lieu, aux électeurs concernés de fournir les pièces justifiant qu'ils remplissent bien les conditions fixées à l'article 218 précité, lorsque cette condition ne peut se présumer ou se déduire d'office.

Enfin, le **IV** du nouvel article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 précise que l'autorité municipale est tenue d'apporter son concours au recueil des renseignements et pièces utiles aux inscriptions.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

Article 4

(art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Modalités d'élaboration de la liste électorale spéciale pour la consultation et règles d'organisation de la consultation

Le présent article modifie l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie à trois égards :

— il complète, par coordination avec l'article 3 du présent projet de loi organique, le I de l'actuel article 219 pour étendre la liste de documents permettant l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation. Cette dernière pourra désormais être réalisée à partir de la liste électorale spécialement établie en 1998 pour la consultation sur l'Accord de Nouméa et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier prévu par le titre I^{er} de la loi organique du 19 mars 1999 ;

— il prévoit le caractère permanent de la liste électorale spéciale pour la consultation, conformément aux avis du Conseil d'État du 6 avril 2014 et du 29 janvier 2015, afin de permettre son élaboration avant la fixation de la date de cette consultation, puis sa révision annuelle en vue de garantir sa mise à jour à cette date ;

— il confie à l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie la tenue du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation, mission qu'il exerce d'ores et déjà pour la liste électorale de droit commun et la liste électorale pour le congrès et les assemblées de province.

1. Les documents permettant l'élaboration de la liste électorale spéciale pour la consultation

Le I de l'actuel article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 ne permet, en l'état, l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation qu'à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province.

Tirant les conséquences de l'article 3 du présent projet de loi organique autorisant l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation de certaines catégories d'électeurs (*cf. supra*), le 1^o du présent article complète le I de l'article 219 précité, afin de permettre l'établissement de la liste électorale spéciale à partir, outre de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spécialement établie pour la consultation du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa ainsi que du fichier des personnes relevant du statut coutumier.

2. Les dispositions électorales applicables à la consultation

L'actuel II de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 rend applicables, à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires contenues dans le titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral ainsi que les dispositions relatives aux élections au congrès et aux assemblées de province contenues dans le titre V de la loi organique statutaire.

Le 2^o du présent article réécrit le II de l'article 219, afin d'actualiser, dans un souci de cohérence, la liste des dispositions électorales applicables à la consultation. En effet, parmi les dispositions du titre V « Les élections au congrès et aux assemblées de province » de la loi organique du 19 mars 1999, seul demeurerait applicables le II de l'article 189 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions administratives spéciales, tel que modifié par l'article 1^{er} du présent projet de loi organique (*cf. supra*).

Resteraient par ailleurs applicables à la consultation, dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication du présent projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté, les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral.

Seraient néanmoins exclues les dispositions de ce code qui seraient contraires aux règles spéciales fixées par le titre IX de la loi organique du 9 mars 1999 pour l'élaboration des listes et l'organisation de la consultation. Il s'agit notamment de l'article L. 11-1 du code électoral relatif à l'inscription d'office des personnes remplissant la condition d'âge pour être inscrites ou encore de l'article L. 37 du même code relatif au rôle de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales, des dispositions spécifiques étant prévues par ailleurs dans ces deux cas.

En outre, une mesure d'adaptation de l'article L. 18 du code électoral relatif au rôle de la commission administrative chargée de la révision de la liste électorale ⁽¹⁾ est prévue : cette disposition sans pertinence pour la consultation est écartée et la commission qui est visée par cet article est indiquée comme celle procédant à la révision et à l'élaboration de la liste électorale spéciale.

(1) Article L. 18 du code électoral :

« La commission administrative chargée de la révision de la liste électorale doit faire figurer sur cette dernière les nom, prénoms, domicile ou résidence de tous les électeurs. L'indication de domicile ou de résidence comporte obligatoirement l'indication de la rue et du numéro là où il en existe.

« Toutefois, pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale. »

3. Une liste électorale spéciale pour la consultation permanente mais révisée chaque année

Compte tenu de l'absence de certitude sur la date à laquelle se tiendra la consultation et dans le silence de la loi organique du 19 mars 1999 quant au délai devant séparer la décision du congrès d'organiser la consultation et la tenue de cette dernière, le Conseil d'État, dans son avis du 6 février 2014 ⁽¹⁾, a insisté sur la nécessité de veiller à ce qu'un délai suffisant soit prévu pour élaborer la liste électorale spéciale pour la consultation. Il a conséquemment relevé l'intérêt qui devait s'attacher à ce que le processus d'établissement de cette liste électorale soit engagé sans attendre l'intervention de la décision du congrès fixant la date de la consultation. Le Conseil d'État a de même souligné que, dans l'hypothèse où la liste électorale serait établie avant la fixation de la date de la consultation, elle pourrait faire l'objet d'une révision annuelle jusqu'à l'intervention dudit scrutin. Enfin, quel que soit le moment auquel celui-ci interviendrait, l'établissement de la liste électorale devrait être accompagné d'une campagne d'information intense, afin de permettre à toutes les personnes remplissant les conditions nécessaires de participer au scrutin.

Conformément à cet avis du Conseil d'État, le 2° du présent projet réécrit le III de l'actuel article 219 de la loi organique du 19 mars 1999, en vue de consacrer le caractère permanent de la liste électorale spéciale pour la consultation et permettre d'engager, dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi organique, les travaux d'établissement de cette liste.

Ainsi, le III de l'article 219, tel que réécrit par le présent article, consacre le caractère permanent de la liste électorale spéciale pour la consultation – prévue au I du même article 219 – et ouvre la voie à une révision annuelle de cette liste dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. L'année même du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation pourra être fixée par décret.

Le III de l'article 219 ainsi modifié précise également que, lors de la convocation des électeurs pour le scrutin, sont inscrites sur la liste électorale spéciale pour la consultation, dans les conditions prévues à l'article 218-2 ⁽²⁾, les personnes qui viennent à remplir la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin. Il dispose également que le scrutin se fait, pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste, sur la base de la liste ayant fait l'objet de la révision annuelle.

Le III de l'article 219 de la loi organique, tel que réécrit par le présent article, prévoit que l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie tient le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation. En effet, aux termes du VII de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999, l'ISEE, établissement public de la Nouvelle-

(1) Avis du Conseil d'État n° 388.225 sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie.

(2) Article 218-2 créé par l'article 3 du présent projet de loi organique (cf. supra).

Calédonie créé en 1985, est chargé de tenir le fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie. Ce fichier ne comporte actuellement que les électeurs inscrits sur la liste électorale de droit commun et les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

Or, dans son avis précité du 6 février 2014, le Conseil d'État a indiqué que le VII de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 ⁽¹⁾, relatif aux missions de l'Institut territorial de la statistique et des études économiques, pouvait être appliqué à la consultation spéciale. Conformément à cet avis du Conseil d'État, le III de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit désormais que l'ISEE assurera également la tenue du fichier des électeurs qui seront admis à participer à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Cette disposition revêt une importance majeure, dans la mesure où l'ISEE, lequel dispose à la fois du fichier informatique des électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie, sera en mesure d'identifier les électeurs à proposer à l'inscription d'office, en particulier ceux figurant à la fois sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie en vigueur et sur la liste électorale spéciale à la consultation de 1998. Son travail de suivi régulier, effectué depuis 1998, lui permettra d'établir par extraction de ses fichiers informatiques la liste des électeurs inscrits à la fois sur la liste électorale générale en vigueur et sur la liste électorale spéciale à la consultation de 1998. Il sera ainsi techniquement en mesure d'établir la liste des électeurs à proposer à l'inscription d'office.

Un traitement informatisé nécessaire à la tenue d'un fichier général des électeurs admis à participer à la future consultation devra toutefois être autorisé par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Enfin, le 3° du présent article tire les conséquences de la modification de l'article 219 de la loi organique statutaire, dont les actuels paragraphes III, IV, V et VI deviennent respectivement les paragraphes IV, V, VI et VII dudit article.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

(1) Paragraphe VII de l'article 189 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 :

« VII. - L'Institut territorial de la statistique et des études économiques tient un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie pour l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée nationale, des conseils municipaux et du Parlement européen et pour les référendums ; ce fichier comporte également les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

« Pour l'exercice de ces attributions, l'Institut territorial de la statistique et des études économiques agit pour le compte de l'État et est placé sous l'autorité du haut-commissaire de la République.

« Une convention entre l'État et la Nouvelle-Calédonie fixe les modalités d'application du présent article, dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

Article 5

(art. 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

Mesures d'application du titre IX ne relevant pas d'un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le présent article du présent projet de loi organique modifie l'article 221 de la loi organique du 19 mars 1999, afin d'articuler de manière plus précise les différentes mesures réglementaires d'application rendues nécessaires par le titre IX de ladite loi organique relatif à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

Les éventuelles mesures d'application que ce titre appelle doivent relever, en principe, d'un décret en Conseil d'État et délibéré en conseil des ministres, pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ce principe serait maintenu mais trois exceptions seraient expressément rappelées à l'article 221.

Relèveraient uniquement d'un décret en Conseil d'État la mesure réglementaire pour fixer :

— les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative d'experts, prévue au dernier alinéa du futur article 218-1 de la loi organique ⁽¹⁾ ;

— les conditions de la révision annuelle de la liste électorale spéciale pour la consultation, prévue au futur II *bis* de l'article 219 de la loi organique ⁽²⁾.

Par ailleurs, relèverait d'un décret simple la mesure réglementaire pour fixer, l'année du scrutin, d'une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation, prévue au même II *bis* de l'article 219.

L'adoption de ces mesures réglementaires resterait soumise à l'obligation de recueillir l'avis préalable du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, conformément au I de l'article 133 de la loi organique statutaire, dès lors qu'elles comporteraient par nature des « dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie ». Comme le prévoit l'article 3 du présent projet de loi organique, le décret en Conseil d'État prévu à l'article 218-1 de la loi organique serait également soumis à l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Afin d'éviter toute incertitude quant à la nature des mesures d'application du titre IX relevant ou non d'un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie, l'article 5 du projet de loi organique précise celles de ces mesures d'application qui ne relèvent pas d'un tel décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

(1) Cf. article 3 du présent projet de loi organique.

(2) Cf. article 4 du présent projet de loi organique.

L'article 221 précise désormais qu'« un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres après consultation du congrès détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre autres que celles fixées par les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 218-1 et au II *bis* de l'article 219 ».

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

*Elle **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **sans modification**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine-souveraineté (n° 2912), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
	Projet de loi organique relatif à la consultation sur l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté CHAPITRE I^{ER} Modification du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie Article 1^{er} Le II de l’article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi modifié :	Projet de loi organique relatif à la consultation sur l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté CHAPITRE I^{ER} Modification du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie Article 1^{er} (Sans modification)
Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie Art. 189. – I. – Les électeurs remplissant les conditions fixées à l’article 188 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à l’élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin. II. – Une commission administrative spéciale est chargée dans chaque bureau de vote de l’établissement de la liste électorale spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin. Elle est composée : 1° D’un magistrat de l’ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation, président ; 2° Du délégué de l’administration désigné par le haut-commissaire ; 3° Du maire de la commune ou de son représentant ; 4° De deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire, après avis du gouvernement de la Nouvelle-	1° Après le 4°, il est inséré un 5° ainsi rédigé :	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Calédonie.		
	« 5° D'une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. » ;	
En cas de partage des voix au sein de la commission administrative, celle du président est prépondérante.		
La commission peut consulter un ou plusieurs représentants de la coutume désignés selon les usages reconnus, ayant leur domicile dans la commune et jouissant de leurs droits électoraux.	2° À l'avant-dernier alinéa, les mots : « La commission » sont remplacés par les mots : « Le président de la commission » ;	
La commission est habilitée à procéder ou à faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles.	3° Au dernier alinéa, les mots : « La commission est habilitée » sont remplacés par les mots : « Le président de la commission est habilité » ;	
	4° (<i>Supprimé</i>)	
III. – La commission inscrit sur la liste électorale spéciale, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions exigées par l'article 188. Ces personnes produisent tous les éléments de nature à prouver qu'elles remplissent ces conditions.		
Elle procède en outre à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les mêmes conditions. Elle reçoit à cette fin les informations mentionnées à l'article L. 17-1 du code électoral.		
L'électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription ou dont l'inscription est contestée est averti sans frais et peut présenter ses observations.		
IV. – La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont permanents.		

Dispositions en vigueur

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

**Texte adopté
par la Commission**

Ils font l'objet d'une révision annuelle.

L'élection se fait sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

Lors de la révision de la liste électorale spéciale précédant la tenue d'élections au congrès et aux assemblées de province organisées à leur terme normal au mois de mai, les dispositions de l'article L. 11-1 du code électoral sont applicables aux personnes qui remplissent la condition d'âge entre la clôture définitive de la liste électorale spéciale et la date du scrutin.

Au cas où les élections au congrès et aux assemblées de province sont organisées postérieurement au mois de mai, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.

Quand il a été fait application des dispositions de l'alinéa précédent, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date de l'élection.

Peuvent être inscrites sur la liste électorale spéciale en dehors des périodes de révision, outre les personnes mentionnées à l'article L. 30 du code électoral, celles qui remplissent en cours d'année les conditions prévues aux b et c du I de l'article 188. Les demandes d'inscription déposées en application du présent alinéa sont, accompagnées des justifications nécessaires, déposées à la mairie ; elles sont transmises à la commission prévue au II qui statue, sauf recours au tribunal de première instance.

Les rectifications à la liste électorale spéciale prévues au présent article sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision par la commission prévue au II. Elles pourront être contestées devant le tribunal de première instance qui statue conformément aux dispositions de

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
l'article L. 25 du code électoral. V. – La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont mis à jour au plus tard le 30 avril de chaque année et, en cas de dissolution ou d'élection partielles, au plus tard dix jours avant la date du scrutin. VI. – Les dispositions du chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception des articles L. 11 à L. 16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, et des articles L. 17-1, L. 23, L. 37 et L. 40 sont applicables pour l'établissement de la liste électorale spéciale prévue au I. Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : 1° " Haut-commissaire " au lieu de : " préfet " ; 2° " Chef de subdivision administrative " au lieu de : " sous-préfet " ; 3° " Tribunal de première instance " au lieu de : " tribunal d'instance ". VII. – L'Institut territorial de la statistique et des études économiques tient un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie pour l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée nationale, des conseils municipaux et du Parlement européen et pour les référendums ; ce fichier comporte également les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Pour l'exercice de ces attributions, l'Institut territorial de la statistique et des études économiques agit pour le compte de l'Etat et est placé sous l'autorité du haut-commissaire de la République. Une convention entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie fixe les modalités		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
— d'application du présent article, dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. <i>Art. 217.</i> – La consultation est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014 ; elle ne peut toutefois intervenir au cours des six derniers mois précédant l'expiration de ce mandat. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République, dans les conditions prévues au II de l'article 216, dans la dernière année du mandat. Si la majorité des suffrages exprimés conclut au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une deuxième consultation sur la même question peut être organisée à la demande écrite du tiers des membres du congrès, adressée au haut-commissaire et déposée à partir du sixième mois suivant le scrutin. La nouvelle consultation a lieu dans les dix-huit mois suivant la saisine du haut-commissaire à une date fixée dans les conditions prévues au II de l'article 216. Aucune demande de deuxième consultation ne peut être déposée dans les six mois précédant le	— CHAPITRE II Modification du titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie Article 2 L'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi modifié : 1° Après la deuxième phrase du premier alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Elle doit être de six mois au moins postérieure à cette délibération. » ; 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	— CHAPITRE II Modification du titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie Article 2 <i>(Sans modification)</i>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
renouvellement général du congrès. Elle ne peut en outre intervenir au cours de la même période.	« Si, lors de la deuxième consultation, la majorité des suffrages exprimés conclut à nouveau au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, une troisième consultation peut être organisée dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent article. Pour l'application de ces mêmes deuxième et troisième alinéas, le mot : “deuxième” est remplacé par le mot : “troisième” ».	
En cas de dissolution du congrès, aucune consultation au titre du présent article ne peut avoir lieu dans un délai de six mois suivant le renouvellement du congrès.	Article 3 Après l'article 218 de la même loi organique, sont insérés des articles 218-1 et 218-2 ainsi rédigés : « Art. 218-1. – Une commission consultative d'experts rend un avis, à la demande du président ou d'un membre de toute commission administrative spéciale prévue au II de l'article 189, sur les demandes d'inscription fondées sur la condition, liée au centre des intérêts matériels et moraux du demandeur, prévue aux <i>d</i> et <i>e</i> de l'article 218. « Elle est présidée par un membre ou membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État. « La commission est également constituée de représentants désignés par le haut-commissaire sur proposition des groupes politiques constitués au congrès de la Nouvelle-Calédonie, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.	Article 3 (Sans modification)
Art. 189. – Cf. <i>supra</i> , article 1 ^{er}		
Art. 218. – Cf. <i>annexe</i>		

Dispositions en vigueur

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

**Texte adopté
par la Commission**

Art. 219. – Cf. infra, article 4

« Les règles de désignation, d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative d'experts sont définies par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

« *Art. 218-2. – I. –* La commission administrative spéciale inscrit sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218.

« Chaque électeur produit, à l'appui de sa demande, tous les éléments de nature à prouver qu'il remplit ces conditions.

« L'électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

« II. – Sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs :

« 1° Ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, mentionnés au a de l'article 218 ;

« 2° Ayant ou ayant eu le statut civil coutumier relevant du d du même article 218 ;

« 3° Nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie mentionné au même d, dès lors qu'ils satisfont l'une des conditions suivantes :

« a) Ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du a de

Art. 188. – Cf. annexe

Dispositions en vigueur

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

**Texte adopté
par la Commission**

l'article 188 ;

« b) Ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du b du même article 188 ;

« c) Ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province en application du deuxième alinéa du III de l'article 189, au titre du c de l'article 188 ;

« 4° Mentionnés au h de l'article 218, dès lors que, nés à compter du 1er janvier 1989, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, et que l'un de leurs parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Code électoral

« III. – Sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède, en outre, à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales mentionnées à l'article L. 11 du code électoral et relevant de l'article 218.

Art. L. 11. – . – Cf. annexe

« À cette fin, la commission administrative spéciale reçoit les informations mentionnées à l'article L. 17-1 du code électoral. Elle demande, s'il y a lieu, aux électeurs concernés de fournir les pièces justifiant qu'ils remplissent bien les conditions fixées à l'article 218.

Art. L. 17-1. – Cf. annexe

« IV. – L'autorité municipale apporte son concours au recueil des renseignements et pièces utiles aux inscriptions. »

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
	Article 4	Article 4
Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	L'article 219 de la même loi organique est ainsi modifié :	(Sans modification)
	1° La seconde phrase du I est ainsi rédigée :	
Art. 219. – I. – Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province.	« Cette liste est dressée à partir, notamment, de la liste électorale en vigueur, de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier prévu par le titre I ^{er} . » ;	
	2° Le II est ainsi rédigé :	
II. – Les dispositions du titre Ier du livre Ier du code électoral et du titre V de la présente loi organique sont applicables à la consultation.	« II. – Sont applicables à la consultation le II de l'article 189 et, dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° du relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les dispositions suivantes du titre Ier du livre Ier du code électoral :	
	« – le chapitre I ^{er} ;	
	« – le chapitre II, à l'exception des articles L. 11 à L. 16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, des articles L. 23, L. 37 et L. 40 ;	
	« – le chapitre V ;	
	« – le chapitre VI, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66 et L. 85-1 ;	
	« – le chapitre VII ;	
	« – le chapitre VIII, à l'exception des articles L. 118-2 et L. 118-4.	
	« Pour l'application de l'article L. 18 du même code :	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
	« a) Au premier alinéa, les mots : “chargée de la révision” sont remplacés par les mots : “chargée de l’établissement et de la révision” ; « b) Le second alinéa est supprimé. » ; 2° <i>bis (nouveau)</i> Après le II, il est inséré un II <i>bis</i> ainsi rédigé : « II <i>bis</i>. – La liste électorale spéciale prévue au I est permanente. Elle fait l’objet d’une révision annuelle dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État. « L’année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret. « Lorsque les électeurs sont convoqués pour le scrutin, sont inscrites sur la liste électorale spéciale, dans les conditions prévues à l’article 218-2, les personnes qui remplissent la condition d’âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin. « Sans préjudice des deuxième et troisième alinéas du présent II <i>bis</i>, le scrutin se fait, pendant toute l’année qui suit la clôture de la liste, sur la base de la liste ayant fait l’objet de la révision annuelle prévue par le premier alinéa du même II <i>bis</i>. « L’institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie tient, dans les conditions prévues au VII de l’article 189, le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale prévue au I du présent article. » ; 3° (<i>Supprimé</i>)	
III. – Il est institué une commission de contrôle de l’organisation et du déroulement de la consultation. Cette commission est présidée par un conseiller d’Etat désigné par le vice-président du Conseil d’Etat. Elle est, en outre, composée de deux membres du Conseil d’Etat ou des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel désignés par le		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
— vice-président du Conseil d'Etat et de deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le premier président de la Cour de cassation. La commission peut s'adjoindre des délégués. La commission de contrôle a pour mission de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation. À cet effet, elle est chargée : 1° De faire procéder aux rectifications prévues par les articles L. 38 et L. 39 du code électoral en vue d'assurer la régularité de la liste des électeurs admis à participer à la consultation ; 2° De dresser la liste des partis et groupements habilités à participer à la campagne en raison de leur représentativité en Nouvelle-Calédonie ; celle-ci s'apprécie au vu de leur représentation au sein du congrès ; 3° De veiller à la régularité de la composition des bureaux de vote, ainsi qu'à celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs le libre exercice de leurs droits ; 4° De procéder au recensement général des votes ainsi qu'à la proclamation des résultats. La commission de contrôle annexe au procès-verbal des opérations de vote, un rapport contenant ses observations. Pour l'exercice de cette mission, le président et les membres de la commission de contrôle et les délégués éventuellement désignés procèdent à tous les contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant, soit après la proclamation des résultats du scrutin.		

Dispositions en vigueur

**Texte du projet de loi
adopté par le Sénat**

**Texte adopté
par la Commission**

Les autorités qualifiées pour établir les procurations de vote, les maires et les présidents des bureaux de vote sont tenus de fournir tous les renseignements qu'ils demandent et de leur communiquer tous les documents qu'ils estiment nécessaires à l'exercice de leur mission.

IV. – Les partis et groupements politiques de Nouvelle-Calédonie habilités à participer à la campagne officielle en vue de la consultation peuvent utiliser en Nouvelle-Calédonie les antennes de la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle outre-mer.

Trois heures d'émissions radiodiffusées et trois heures d'émissions télévisées sont mises à leur disposition.

Ces temps d'antenne sont répartis par la commission de contrôle entre les partis ou groupements en fonction du nombre de membres du congrès qui ont déclaré s'y rattacher, chaque parti ou groupement disposant cependant d'une durée minimale de cinq minutes.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle ouverte en vue de la consultation.

Pendant la durée de la campagne, le Conseil supérieur de l'audiovisuel adresse aux exploitants des autres services de la communication audiovisuelle autorisés en Nouvelle-Calédonie des recommandations pour l'application des principes définis à l'article 1er de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Le conseil délègue un ou plusieurs de ses membres en Nouvelle-Calédonie pendant toute la durée de la campagne.

V. – Les bulletins de vote autres que ceux fournis par l'administration, les bulletins trouvés dans l'urne sans

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
— enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions quelconques n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins de vote, le vote est nul quand les bulletins portent des réponses contradictoires. Les bulletins multiples ne comptent que pour un seul quand ils portent la même réponse. VI. – La commission de contrôle tranche les questions que peut poser, en dehors de toute réclamation, le décompte des bulletins et procède aux rectifications nécessaires avant de proclamer les résultats. La décision de la commission de contrôle proclamant les résultats de la consultation est publiée au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Code électoral <i>Art. L. 11 à L. 16, L. 17, L. 18, L. 23, L. 37, L. 40, L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66, L. 85-1, L. 118-2 et L. 118-4. – Cf. annexe</i> Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie <i>Art. 221. – Un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres après consultation du congrès détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre.</i> <i>Art. 218-1. – Cf. supra, article 2</i> <i>Art. 219. – Cf. supra, article 4</i>	— Article 5 L'article 221 de la même loi organique est complété par les mots : « autres que celles fixées par les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 218-1 et au II bis de l'article 219 ».	— Article 5 <i>(Sans modification)</i>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code électoral	75
<i>Art. L. 11 à L. 16, L. 17, L. 17-1, L. 18, L. 23, L. 37, L. 40, L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66, L. 85-1, L. 118-2 et L. 118-4</i>	
Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	80
<i>Art. 188 et 218</i>	

Code électoral

Art. 11. – Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;

3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.

Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service national ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

Art. L. 11-1. – Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 11, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.

Art. L. 11-2. – Lors de la révision des listes électorales précédant la tenue d'élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars, les dispositions de l'article L. 11-1 sont applicables aux personnes qui rempliront la condition d'âge entre la clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin.

Au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.

Art. L. 12. – es Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

Commune de naissance ;

Commune de leur dernier domicile ;

Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;

Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;

Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

Art. L. 13. – Les militaires des armées de terre, de mer et de l'air sont électeurs dans les mêmes conditions que les autres citoyens.

Quel que soit leur lieu de stationnement, les militaires de carrière ou liés par contrat qui ne remplissent aucune des conditions fixées par l'article L. 11 peuvent demander leur inscription sur la liste électorale dans l'une des communes prévues à l'article L. 12 (alinéa 1er).

Si aucune de ces communes n'est située sur le territoire de la République, ils peuvent également demander leur inscription sur la liste électorale de la commune dans laquelle a son siège le bureau de recrutement dont ils relèvent.

Art. L. 14. – Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence et les conjoints des militaires de carrière ou liés par contrat peuvent également, sur justification des liens du mariage, demander leur inscription sur la liste électorale sur laquelle est inscrit leur conjoint.

Art. L. 15. – Les marins, artisans ou salariés, et les membres de leurs familles habitant à bord peuvent, sans condition de résidence, s'ils remplissent les autres conditions prévues par les lois en vigueur, être inscrits sur la liste électorale d'une des communes suivantes :

Région Ile-de-France : Paris (12^e arrondissement), Conflans-Sainte-Honorine, Longueuil-Annel, Saint-Mammès, Villeneuve-Saint-Georges.

Région Nord : Douai, Dunkerque, Béthune, Bouchain, Denain, Abbeville.

Région Basse-Seine : Rouen.

Région Est : Vitry-le-François, Nancy, Metz, Strasbourg, Colmar, Mulhouse.

Région Centre : Montluçon, Bourges, Roanne, Montceau-les-Mines.

Région Ouest : Nantes, Rennes.

Région Midi : Bordeaux, Toulouse, Béziers.

Région Sud-Est : Sète, Marseille, Arles, Lyon, Chalon-sur-Saône, Saint-Jean-de-Losne.

Art. 15-1. – Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dans les conditions prévues aux articles L. 264-6 et L. 264-7 du code de l'action sociale et des familles :

-dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;

-ou qui leur a fourni l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du même code établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.

Art. L. 16. – Les listes électorales sont permanentes.

Elles sont l'objet d'une révision annuelle.

Un décret détermine les règles et les formes de cette opération.

L'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.

Toutefois, quand il a été fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales.

Art. L. 17. – À chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.

Une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces bureaux et composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet, ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

Dans les villes et communes comprenant plus de 10 000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.

Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la commission administrative est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections générales.

En outre, une liste générale des électeurs de la commune est dressée, d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote, par une commission administrative composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

A Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement.

Art. L. 17-1. – Pour l'application des dispositions des articles L. 11-1 et L. 11-2, les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national et des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent aux commissions administratives les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée auxdits articles. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives par l'intermédiaire de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les commissions administratives font détruire les informations qui leur sont transmises soit à l'expiration des délais des recours prévus aux articles L. 20 et L. 25, soit, dans le cas où un recours a été introduit, après l'intervention de la décision définitive.

Les règles relatives au traitement des informations nominatives prévues au présent article sont fixées dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Art. L. 18. – La commission administrative chargée de la révision de la liste électorale doit faire figurer sur cette dernière les nom, prénoms, domicile ou résidence de tous les électeurs. L'indication de domicile ou de résidence comporte obligatoirement l'indication de la rue et du numéro là où il en existe.

Toutefois, pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale.

Art. L. 23. – L'électeur qui a été l'objet d'une radiation d'office de la part des commissions administratives désignées à l'article L. 17 ou dont l'inscription a été contestée devant lesdites commissions est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

Art. L. 37. – L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales.

Art. L. 40. – Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision, par les commissions administratives compétentes visées à l'article L. 17. Les décisions des commissions peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L. 25.

Art. L. 56. – En cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour.

Art. L. 57. – Seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour de scrutin.

Art. L. 57-1. – Des machines à voter peuvent être utilisées dans les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste arrêtée dans chaque département par le représentant de l'Etat.

Les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur et satisfaire aux conditions suivantes :

- comporter un dispositif qui soustrait l'électeur aux regards pendant le vote ;
- permettre aux électeurs handicapés de voter de façon autonome, quel que soit leur handicap ;
- permettre plusieurs élections de type différent le même jour à compter du 1er janvier 1991 ;
- permettre l'enregistrement d'un vote blanc ;
- ne pas permettre l'enregistrement de plus d'un seul suffrage par électeur et par scrutin ;
- totaliser le nombre des votants sur un compteur qui peut être lu pendant les opérations de vote ;

-totaliser les suffrages obtenus par chaque liste, chaque binôme de candidats ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, sur des compteurs qui ne peuvent être lus qu'après la clôture du scrutin ;

-ne pouvoir être utilisées qu'à l'aide de deux clefs différentes, de telle manière que, pendant la durée du scrutin, l'une reste entre les mains du président du bureau de vote et l'autre entre les mains de l'assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.

Art. L. 58. – Dans chaque salle de scrutin les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire.

Cet article n'est pas applicable dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter.

Art. L. 66. – Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Art. L. 85-1. – Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits.

La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

Son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après.

Les maires et les présidents de bureau de vote sont tenus de fournir tous les renseignements et de communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de cette mission.

À l'issue de chaque tour de scrutin, la commission dresse, s'il y a lieu, un rapport qui est adressé à la préfecture et joint au procès-verbal des opérations de vote.

La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Art. L. 118-2. – Si le juge administratif est saisi de la contestation d'une élection dans une circonscription où le montant des dépenses électorales est plafonné, il sursoit à statuer jusqu'à réception des décisions de la commission instituée par l'article L. 52-14 qui doit se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à cette élection dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai fixé au deuxième alinéa de l'article L. 52-12.

Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le juge de l'élection fixe le montant du remboursement dû au candidat en application de l'article L. 52-11-1.

Art. L. 118-4. – Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection. En cas de scrutin binominal, il annule l'élection du binôme auquel ce candidat appartient.

Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Art. 188. – I. - Le congrès et les assemblées de province sont élus par un corps électoral composé des électeurs satisfaisant à l'une des conditions suivantes :

a) Remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

b) Être inscrits sur le tableau annexe et domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province ;

c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit avoir eu un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit avoir un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

II. - Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Art. 218. – Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;
- c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;
- d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
- f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;
- g) Être nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
- h) Être nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

ANNEXES

Relevé de conclusions du comité des signataires du 3 octobre 2014	85
Relevé de conclusions du comité des signataires du 5 juin 2015	90
Avis du conseil d'état du 6 février 2014	94
Avis du conseil d'état du 29 janvier 2015	101

RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU COMITÉ DES SIGNATAIRES DU 3 OCTOBRE 2014



PREMIER MINISTRE

XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa

Vendredi 3 octobre 2014

Hôtel de Matignon

Relevé de conclusions

Le XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le vendredi 3 octobre 2014, sous la présidence de M. Manuel VALLS, Premier ministre, en présence de Mme George PAU-LANGEVIN, ministre des outre-mer.

Ont participé à ce comité, en leur qualité de signataire, M. Paul NEAOUTYINE, M. Victor TUTUGORO, M. Pierre FROGIER, M. Simon LOUECKHOTE, M. Bernard DELADRIERE et M. Harold MARTIN.

Ont également participé les parlementaires et les représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia LAGARDE, députée de la 1^{ère} circonscription, M. Philippe GOMES, député de la 2^{ème} circonscription, M. Hilarion VENDEGOU, sénateur, M. Maurice PONGA, député européen, M. Gaël YANNO, président du Congrès, Mme Cynthia LIGEARD, présidente du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, M. Philippe MICHEL, président de la province Sud, et M. Jean KAYS, président du sénat coutumier.

Le XIIème comité a enfin été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au congrès de Nouvelle-Calédonie : M. Grégoire BERNUT, Mme Isabelle LAFLEUR, M. Adolphe DIGOUE, M. Philippe DUNOYER et M. Gérard POADJA ont participé à la réunion à ce titre.

Etaient également présents : M. Marc VIZY, conseiller du Président de la République, M. Vincent BOUVIER, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Thomas DEGOS, directeur général des outre-mer.

Les travaux du XIIème comité des signataires ont été ouverts par le Premier ministre. Tous les points inscrits ont fait l'objet d'une présentation liminaire synthétique par le haut-commissaire ou le directeur général des Outre-mer, puis ont donné lieu aux échanges et conclusions retranscrits dans le présent relevé de conclusions.

A titre préliminaire, le Premier ministre a regretté l'absence de l'Union Calédonienne au XIIe comité des signataires. Il a souligné la nécessité de maintenir le dialogue avec cette composante du mouvement indépendantiste, et a indiqué à ses partenaires calédoniens que les propositions faites au cours du présent comité seraient présentées à l'Union Calédonienne afin qu'elle puisse, si elle en émettait le souhait, s'associer pleinement à leur mise en œuvre.

I/ AVENIR INSTITUTIONNEL

M. Thomas DEGOS, Directeur général des outre-mer a présenté au comité des signataires une synthèse du rapport rédigé par MM. COURTIAL et MÉLIN-SOUCRAMANIEN.

Dans la perspective de la préparation de la consultation prévue par l'Accord de Nouméa, les membres du comité des signataires en ont débattu et ont convenu de poursuivre en Nouvelle-Calédonie le travail de réflexion, en s'appuyant sur les thèmes mentionnés au point 5 de l'Accord de Nouméa (transfert des compétences régaliennes, transformation de la citoyenneté en nationalité, statut international) dans le respect des convictions de chacun.

Sur proposition du Premier ministre, les partenaires se sont accordés sur l'intérêt qu'il y a à mettre en place trois groupes de travail, présidés par le Haut-commissaire et composés de toutes les forces politiques représentées au Congrès destinés à approfondir la réflexion sur ces trois thèmes. Le Premier ministre a proposé d'y associer les signataires.

II/ LISTES ELECTORALES SPECIALES POUR LA CONSULTATION

Le comité des signataires a eu un échange approfondi sur les conséquences à tirer de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 6 février 2014.

Il note que les commissions administratives spéciales chargées de l'établissement et des révisions ultérieures des listes électorales pour la consultation sont celles chargées de la révision des listes électorales pour les élections provinciales.

Les partenaires calédoniens rappellent leur attachement à ce que les citoyens calédoniens ne soient pas contraints d'entreprendre de démarche pour être inscrits sur les listes électorales spéciales pour la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa. Les partenaires calédoniens estiment que quatre catégories d'électeurs pourraient faire l'objet d'une inscription automatique sur ces listes électorales spéciales :

- Ceux ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
- Ceux ayant ou ayant eu le statut civil coutumier ;
- Ceux nés en Nouvelle-Calédonie et y étant ou y ayant été inscrits sur la liste électorale générale. Cette catégorie d'électeurs a ou a eu de ce fait le centre de ses intérêts matériels et moraux au sens du d) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 ;
- Ceux nés à compter du 1er janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation, et ayant eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

L'Etat prend note du consensus politique parmi les partenaires calédoniens présents et s'engage à mener dans les meilleurs délais l'expertise juridique de cette proposition.

L'Etat considère que l'ensemble des autres catégories nécessite a priori la production de justificatifs que seuls les intéressés sont en mesure d'apporter.

Par ailleurs, l'Etat s'engage à clarifier le périmètre et la définition de la notion de centre des intérêts matériels et moraux.

Le comité s'accorde sur la nécessité d'une révision de la loi organique du 19 mars 1999 pour étendre ainsi les cas d'inscription automatique sur la liste électorale spéciale pour la consultation prévue par le point 5 de l'Accord de Nouméa.

S'agissant de la composition des commissions administratives spéciales, les partenaires calédoniens expriment leur attachement à ce que la présence de deux électeurs prévue à l'article 189 de la loi organique soit maintenue tout comme la voix délibérative du représentant du Maire et du représentant de l'Etat.

Après avoir examiné plusieurs formules alternatives, l'Etat propose l'ajout d'un magistrat supplémentaire. Calédonie Ensemble émet un avis favorable à cette proposition qui lui paraît de nature à renforcer la compétence juridique des commissions et, de ce fait, la sécurité juridique des délibérations des commissions. L'UNI approuve cette formule susceptible de limiter les risques contentieux tant sur la consultation que sur les élections provinciales de 2019. Le Front Pour l'Unité et L'Union pour la Calédonie dans la France font part de leur opposition à toute modification de la composition actuelle des commissions administratives.

Il est demandé au Haut-commissaire de poursuivre les travaux sur cette question, l'Etat rappelant tout l'intérêt qu'il attache à cette proposition.

Afin d'harmoniser les pratiques des différentes commissions administratives, l'Etat propose que soit mise en place une « instance consultative » compétente pour l'ensemble du territoire de Nouvelle-Calédonie, chargée d'apporter des éclairages jurisprudentiels ou des recommandations de principe à toute commission administrative spéciale, sur demande de cette dernière. Cette instance rassemblerait plusieurs magistrats. Le comité exprime son intérêt pour cette proposition et appelle l'Etat à en préciser les modalités de mise en œuvre dans les meilleurs délais.

L'Etat appelle l'attention du comité sur les Calédoniens ne résidant pas en Nouvelle-Calédonie, et s'accorde, avec ses partenaires, sur la nécessité de mener dans les meilleurs délais une réflexion sur la mise en place d'un dispositif leur permettant un accès au vote sans avoir à se déplacer en Nouvelle-Calédonie.

L'Etat indique à ses partenaires qu'il présentera avant la fin de l'année 2014 un projet de loi organique révisant la loi organique du 19 mars 1999 dans la mesure exclusivement nécessaire à la mise en œuvre des conclusions du présent comité des signataires. Le Congrès sera consulté sur cette proposition conformément à la loi organique du 19 mars 1999.

III/ TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le Directeur Général des Outre-mer présente les principaux points relatifs aux transferts de compétences effectués à ce jour, en particulier dans les domaines du droit civil, de la sécurité civile, et de l'enseignement.

Conformément aux conclusions des Xe et XIe comités, l'Etat a présenté les éléments dont il dispose sur les transferts susceptibles d'être opérés en vertu de l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 de sorte que le Congrès puisse disposer de tous les éléments d'appréciation lorsqu'il sera amené à se prononcer conformément à la loi organique.

Une présentation exhaustive est faite au comité des travaux menés sur les transferts de l'article 27 par la structure interministérielle d'accompagnement des transferts :

- enseignement supérieur ;
- communication audiovisuelle ;
- règles relatives aux collectivités.

L'Etat souligne que le point 3.1.2 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa prévoit le transfert de ces compétences, sans toutefois en fixer les modalités, et que c'est l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 qui prévoit que « le congrès peut, à partir du début de son mandat

commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférées, par une loi organique ultérieure » ces compétences.

Il relève que, à ce titre, les dispositions de l'article 27 de la loi organique font obstacle à ce que l'Etat, à défaut d'adoption d'une telle résolution par le Congrès, procède de sa propre initiative au transfert de ces compétences.

L'Etat indique que la structure interministérielle d'accompagnement des transferts, mise en place auprès du ministre chargé de l'outre-mer, a mené depuis près d'un an un travail qui a permis de préciser le périmètre de ces compétences. Sur ces bases seront déterminés les moyens humains et financiers correspondants, et identifiées les difficultés pour les exercer.

L'Etat s'engage à transmettre dans les prochains jours un document présentant de manière exhaustive le périmètre des compétences listées à l'article 27.

Les partenaires confirment la nécessité d'informer les institutions calédoniennes et de les associer aux travaux conduits par l'Etat sur les transferts de l'article 27. Un groupe de travail sera installé sous l'égide du Haut-commissaire.

IV / NICKEL

Les partenaires calédoniens ont chacun rappelé leur position respective sur la question du Nickel.

Le comité des signataires s'accorde sur la nécessité de doter la Nouvelle-Calédonie d'une politique minière cohérente.

Il relève que plusieurs sujets sont abordés : la gestion et la valorisation des ressources minières, l'exportation de minerai brut, la structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques ou la contribution du nickel à la richesse présente et future du pays.

L'Etat souligne que si la Nouvelle-Calédonie et ses provinces détiennent l'essentiel des compétences en matière minière, le sujet présente aussi un intérêt pour lui, qu'il s'agisse de la question stratégique des approvisionnements en nickel ou du rôle qu'il joue comme actionnaire par le biais de la BPI.

Les partenaires estiment utile de relancer les travaux sur la définition d'une « stratégie-pays » en matière de nickel, et s'accordent sur l'intérêt de mener cette réflexion dans le cadre du comité des présidents élargi aux signataires.

Il est demandé au Haut-commissaire de réunir ce comité afin de convenir localement d'un cycle de réunions destinées à aborder l'ensemble des sujets mentionnés plus haut.

V / POINTS DIVERS

L'Etat fait un point sur l'état d'avancement de la construction des lycées de Pouembout et du Mont-Dore, et souligne que si des retards imputables à des problèmes techniques ont pu être constatés, les deux projets seront finalisés dans la perspective de la rentrée 2016 pour le premier et 2017 pour le second. Les engagements financiers de l'Etat sont confirmés.

S'agissant du projet d'antenne pénitentiaire en Province nord, l'Etat indique que la construction devrait débuter dans les meilleurs délais, les crédits nécessaires ayant été sanctuarisés par le Gouvernement dans le budget triennal 2016-2018.

Enfin, l'Etat informe le comité que le montant consacré à la prochaine génération de contrats de développement ne sera pas inférieur à celui des contrats de la génération actuelle. L'exécution du contrat de développement en cours est prolongée d'une année.

VI / DECLARATION

Mme Cynthia LIGEARD, MM. Pierre FROGIER, Hilarion VENDEGOU, Maurice PONGA, Simon LOUECKHOTE, Harold MARTIN, Grégoire BERNUT et Bernard DELADRIERE émettent un avis réservé sur l'ensemble des conclusions de la réunion du XIIe comité des signataires de ce jour compte tenu de la configuration du comité non conforme à l'Accord de Nouméa.

RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU COMITÉ DES SIGNATAIRES DU 5 JUIN 2015



PREMIER MINISTRE

Comité des signataires exceptionnel de l'Accord de Nouméa

Vendredi 5 juin 2015

Hôtel de Matignon

Relevé de conclusions

Le comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le vendredi 5 juin 2015, sous la présidence de M. Manuel VALLS, Premier ministre, en présence de Mme George PAU-LANGEVIN, ministre des outre-mer.

Ont participé à ce comité, en leur qualité de signataire, M. Rock WAMYTAN, M. Paul NEAOUTYINE, M. Victor TUTUGORO, M. Pierre FROGIER, M. Simon LOUECKHOTE, M. Bernard DELADRIERE et M. Harold MARTIN. M. Jean LEQUES était représenté par Mme Virginie RUFFENACH.

Ont également participé les parlementaires et les représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia LAGARDE, députée de la 1^{ère} circonscription, M. Philippe GOMES, député de la 2^{ème} circonscription, M. Hilarion VENDEGOU, sénateur, M. Maurice PONGA, député européen, M. Gaël YANNO, président du Congrès, M. Philippe GERMAIN, président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie, M. Neko HNEPEUNE, président de la province des îles Loyauté, M. Philippe MICHEL, président de la province Sud, et M. Jean KAYS, président du sénat coutumier.

Le comité a enfin été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au congrès de Nouvelle-Calédonie : M. Yoann LECOURIEUX, Mme Isabelle LAFLEUR, M. Adolphe DIGOUE, M. Philippe DUNOYER, M. Gérard POADJA, M. Gérard REIGNIER et M. Louis-Kotra UREGEI ont participé à la réunion à ce titre.

Etaient également présents : M. Thierry LATASTE, directeur du cabinet du Président de la République, M. Marc VIZY, conseiller du Président de la République, M. Vincent BOUVIER, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Alain ROUSSEAU, directeur général des outre-mer.

Les travaux du comité des signataires exceptionnel ont été ouverts par le Premier ministre. Un hommage a été rendu à la mémoire de M. Nidoïsh NAISSELINE, signataire des accords de Matignon, décédé le 3 juin 2015. Tous les points inscrits à l'ordre du jour ont donné lieu aux échanges et conclusions retranscrits dans le présent relevé de conclusions.

A titre préliminaire, le Premier ministre a remercié l'ensemble des partenaires d'avoir répondu favorablement à son invitation. Il a rappelé que ce comité des signataires exceptionnel était motivé par l'examen au Sénat le 29 juin du projet de loi relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté qui a fait l'objet d'un avis du congrès de Nouvelle-

Calédonie rendu au cours de la séance publique du 26 mars 2015 et qui a été adopté en conseil des ministres le 8 avril 2015.

Ce comité des signataires exceptionnel avait pour ordre du jour les questions soulevées par les différents partenaires calédoniens à l'occasion de l'avis rendu par le congrès sur le projet de loi organique.

Sur proposition du Premier ministre, chaque délégation s'est exprimée dans une intervention liminaire.

I/ PRESENTATION PAR L'ETAT D'UN AMENDEMENT VISANT A ELARGIR LES POSSIBILITES DE DISPENSE DE FORMALITES POUR L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ELECTORALE SPECIALE POUR LA CONSULTATION

M. Laurent CABRERA, conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles au cabinet de la Ministre des outre-mer, a présenté aux membres du comité des signataires un projet d'amendement rédigé après analyse juridique approfondie, sur la base du relevé de conclusions du XIIème comité des signataires du 3 octobre 2014 et de l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Cet amendement prévoit de dispenser de formalités d'inscription sur la liste électorale pour la Consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté deux catégories de personnes supplémentaires afin de simplifier le plus possible les démarches des citoyens calédoniens.

La première catégorie concerne les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui, ayant rempli les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'Accord de Nouméa, ont été inscrites sur les listes électorales spéciales des élections provinciales au titre du a) de l'article 188.

La seconde catégorie concerne d'une part les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et qui ont été inscrites sur la liste électorale spéciale pour les élections du congrès et des assemblées de province au titre du b) de l'article 188. Elle concerne d'autre part les personnes nées en Nouvelle-Calédonie, ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, et qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

Il peut en effet être présumé de manière incontestable qu'elles ont eu en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts moraux et moraux au sens du d) de l'article 218.

Cet amendement fait l'objet d'un accord entre les partenaires à la suite d'une discussion politique de fond.

*

Au cours des débats, les partenaires s'accordent pour dispenser de formalités d'inscription sur la liste électorale spéciale en vue de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté une partie des électeurs concernés par l'article 218 h) de la loi organique, dès lors :

- qu'ils sont nés à compter du 1^{er} janvier 1989 ;
- qu'ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province ;
- et qu'un de leur parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Il est considéré que le cumul des conditions justifiera la dispense de la démarche d'inscription volontaire et garantira de bénéficier des éléments pratiques permettant d'identifier précisément ces électeurs.

Les inscriptions d'office se feront sur la base des listes électorales spéciales provinciales les plus récentes, ce qui suppose une révision des listes électorales provinciales en amont de la révision de la liste spéciale pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Après discussions et échanges approfondis, les partenaires s'engagent à soutenir le dépôt et le vote de ces amendements au Parlement.

Les partenaires rappellent que les personnes qui ne feraient pas l'objet d'une inscription d'office pourraient en tout état de cause effectuer une demande d'inscription volontaire.

II/ LISTES ELECTORALES SPECIALES POUR LES ELECTIONS AU CONGRES ET AUX ASSEMBLEES PROVINCIALES

Le sujet des listes électorales spéciales provinciales a fait l'objet d'une contribution du congrès dans son avis du 26 mars 2015. Par ailleurs, plusieurs délégations ont demandé à évoquer expressément ce sujet, considérant que l'ensemble des sujets électoraux sont liés.

Mme George PAU-LANGEVIN, Ministre des outre-mer, a invité les partenaires calédoniens à faire état de leur interprétation du préambule et du point 2.2.1 du document d'orientation de l'accord de Nouméa, ainsi que de l'article 188 b) de la loi organique du 19 mars 1999. Plus spécifiquement, les signataires historiques présents ont été invités à restituer l'esprit des négociations de l'Accord.

Tout en ayant acté leurs divergences de vue, les partenaires se sont accordés sur la nécessité politique de régler rapidement ce litige, qui retarde et entrave la préparation des échéances à venir, capitales pour le destin commun des Calédoniens.

L'Etat a néanmoins constaté un accord unanime des partenaires pour considérer le caractère essentiel de la date du 8 novembre 1998 pour l'application de la restriction du corps électoral. Tous s'accordent pour reconnaître qu'aucun droit électoral n'a pu être acquis après cette date.

Sur cette base, l'Etat a proposé une méthode impartiale et un calendrier.

Considérant que l'Accord de Nouméa et la révision constitutionnelle de 2007 qui s'en est suivie sont fondés sur la restriction du corps électoral spécial pour les élections au Congrès et aux assemblées provinciales à compter du 8 novembre 1998 ;

Considérant que les exigences démocratiques rendent indispensables que les élections au Congrès et aux assemblées provinciales se déroulent sur la base de listes électorales incontestables ;

Considérant les critères généraux d'égalité devant la loi et d'équité qui doivent prévaloir à la reconnaissance de la qualité de citoyen calédonien, tant pour participer au destin commun qu'en raison des priorités d'accès à l'emploi local dans le secteur privé ou dans la fonction publique qui sont attachées à la citoyenneté calédonienne ;

Les partenaires de l'Accord de Nouméa déclarent solennellement leur volonté de poursuivre et de conclure dans un esprit d'ouverture réciproque le dialogue politique engagé ce jour. Ce dialogue vise à procéder au règlement du litige au plus tard à la date du prochain comité des signataires.

A cette fin, les partenaires calédoniens acceptent la proposition de faire procéder par des experts de confiance, dans les meilleurs délais, à une évaluation quantitative du litige électoral. La méthode

employée respectera strictement l'anonymat vis-à-vis des tiers des personnes concernées. Cette démarche aboutira à évaluer la part du litige qui concerne des situations postérieures à la date du 8 novembre 1998 et la part relative à des situations de personnes installées avant 1998.

Sur la base de cette évaluation, les partenaires poursuivront le dialogue politique afin de déterminer les conditions dans lesquelles la restriction du corps électoral spécial pourra être concrètement garantie dans la révision des listes pour les situations postérieures au 8 novembre 1998.

Réciproquement, les partenaires détermineront les voies politiques qui permettront de reconnaître, en application du principe d'équité, la légitimité des situations individuelles antérieures au 8 novembre 1998.

III/ FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES

M. Vincent BOUVIER, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, a présenté les dispositions du projet de loi organique relatives au fonctionnement des commissions administratives.

Les partenaires considèrent qu'un rapprochement des points de vue sur ces questions est intimement lié au succès de la démarche engagée sur la question des listes électorales spéciales pour les provinciales.

Les partenaires conviennent de poursuivre localement la discussion politique d'ici à l'examen du projet de loi organique par le Sénat en séance publique.

Les partenaires donnent leur accord unanime pour maintenir dans le projet de loi la dévolution de pouvoirs propres d'instruction au président. En revanche, ils demandent la suppression de la possibilité pour le président de rejeter les demandes manifestement infondées.

Concernant le second magistrat prévu dans le projet actuel, les partenaires s'accordent pour lui substituer, comme observateur, une personnalité qualifiée indépendante, dont le profil et le mode de désignation feront l'objet de discussions dans les prochaines semaines.

S'agissant de la commission consultative d'experts, les partenaires s'accordent sur le fait que le projet de décret en conseil d'Etat qui en fixera la composition et l'organisation sera soumis à l'avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Un groupe de travail local, sous l'égide du haut-commissaire, sera chargé de préparer un amendement précisant les contours de cette commission. D'ores et déjà, le comité des signataires acte le principe selon lequel la participation ou l'association des forces politiques indépendantistes et non-indépendantistes à cette commission consultative sera paritaire.

Les partenaires s'accordent pour allonger la période de révision des listes, tout particulièrement pour la première année d'établissement de la liste électorale spéciale établie pour la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. L'Etat s'inspirera à cette fin de l'avis rendu par le congrès le 26 mars 2015.

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 6 FÉVRIER 2014

1

CONSEIL D'ÉTAT

Section de l'intérieur

N° 388.225

M. NUTTENS,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Séance du jeudi 6 février 2014

AVIS

sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre des outre-mer des questions ci-dessous énoncées, relatives à l'organisation de la future consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie prévue par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la Constitution, notamment son article 77 ;

Vu l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment son titre IX ;

Vu le code électoral ;

EST D'AVIS DE REpondre DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 a prévu qu'au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seraient proposés au vote des populations intéressées. Il a notamment prévu la composition du corps électoral spécial appelé à participer à la consultation.

L'article 77 de la Constitution a renvoyé à une loi organique la détermination des conditions et des délais dans lesquels les populations intéressées seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa.

10/02/2014 - 12:49:58

Le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est consacré à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Son article 218 fixe les conditions permettant d'être électeur lors du scrutin et son article 219 précise les conditions d'organisation de la consultation.

1) Compte tenu des termes de l'accord de Nouméa, les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 doivent-elles s'interpréter comme impliquant :

- d'une part, que l'appartenance au statut civil coutumier s'entend à la date de la consultation ;

- d'autre part, que tous les électeurs mentionnés au d) de l'article 218, qu'ils soient de statut civil coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, doivent apporter la preuve de la localisation sur le territoire du centre de leurs intérêts matériels et moraux ?

L'article 77 de la Constitution, qui constitue la base juridique de la loi organique du 19 mars 1999, énonce que celle-ci détermine les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa.

Aux termes de l'article 218 de la loi organique : « *Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes : (...) / d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ; (...)* ».

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 relative à cette loi organique, le Conseil constitutionnel a énoncé que l'article 218 « *définit le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté conformément au point 2.2.1 de l'accord de Nouméa ; qu'il se borne ainsi à mettre en œuvre l'article 77 de la Constitution* ».

Il résulte des termes mêmes du d) de l'article 218 de la loi organique, jugé conforme aux orientations de l'accord de Nouméa, et destiné à prendre en compte la situation de personnes s'étant éloignées au cours de leur existence du territoire de la Nouvelle-Calédonie, que doivent être admises à participer à la consultation :

- les personnes ayant eu, à un moment de leur vie, le statut civil coutumier, y compris si elles ne relèvent pas de ce statut à la date de la consultation et sans qu'il y ait lieu en outre de vérifier qu'elles ont eu en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;

- les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et ayant eu sur son territoire le centre de leurs intérêts matériels et moraux, même si tel n'est plus le cas à la date de la consultation.

2) Le décret d'application prévu par l'article 221 de la même loi organique peut-il préciser les critères d'appréciation de la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux prévue à l'article 218 et imposer, en particulier, la production d'un ou plusieurs éléments de preuve ?

Peut-il également le faire en ce qui concerne les durées de résidence et les conditions de domicile ?

Aux termes de l'article 221 de la loi organique susvisée : « *Un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres après consultation du Congrès détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre* ».

En application de l'article 77 de la Constitution, qui renvoie à la loi organique la détermination des conditions dans lesquelles les populations de Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa, le décret mentionné à l'article 221 ne saurait ajouter ou retrancher aux conditions de fond permettant d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation telles qu'elles sont énumérées dans l'accord de Nouméa et reprises à l'article 218 de la loi organique.

En conséquence, le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à préciser les critères d'appréciation de la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux. Cette notion, retenue par les signataires de l'accord de Nouméa pour définir deux des conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, est utilisée depuis longtemps pour apprécier le droit de certains agents publics à bénéficier d'avantages tels que le congé bonifié et elle a été précisée par la jurisprudence. Elle implique une appréciation au cas par cas, au regard des éléments de preuve fournis, lesquels ne pourraient légalement être imposés de manière limitative par le pouvoir réglementaire. Il résulte de la rédaction de l'accord de Nouméa comme de la loi organique que leurs auteurs ont entendu qu'il en aille ainsi pour l'appréciation du respect des conditions qui mentionnent cette notion.

Il en est de même de la notion de domicile en Nouvelle-Calédonie, figurant dans plusieurs des conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale. La loi organique elle-même, conformément à l'accord de Nouméa, précise que les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile. Le pouvoir réglementaire ne pourrait aller au-delà de ces précisions sans méconnaître sa compétence. Au demeurant, la condition de domicile est également mentionnée à l'article 188 de la loi organique énonçant les conditions permettant l'inscription sur la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et dans les assemblées de province et n'a pas donné lieu à précision par voie réglementaire.

En revanche, il paraît possible et utile de consigner dans un instrument de droit souple une synthèse de la jurisprudence sur les critères permettant de caractériser la notion de centre des intérêts matériels et moraux ainsi qu'une liste indicative et non limitative des pièces et documents permettant de porter une appréciation sur le respect de ces critères.

3) Le renvoi aux deux listes électorales mentionnées au I de l'article 219 de la loi organique revêt-il un caractère limitatif ? Dans l'affirmative, comment permettre aux électeurs qui remplissent les conditions fixées par l'article 218, mais qui ne seraient pas inscrits sur ces listes, d'être admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ?

Aux termes de l'article 219 de la loi organique susvisée : « *I. - Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation.*

Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. (...) ».

Il résulte de la rédaction même de cet article que le recours à la liste électorale en vigueur et à la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province pour établir la liste spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté n'implique pas, par lui-même, l'obligation de figurer sur l'une des deux premières listes pour participer au scrutin, dès lors qu'il est précisé au préalable que les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation.

Toutefois, aux termes de l'article 218 de la même loi : *« Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes : (...) ».*

La liste électorale mentionnée à l'article 218 est nécessairement la liste électorale « générale » établie en application de l'article L. 11 du code électoral et en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres à la Nouvelle-Calédonie. Il ne peut en effet s'agir de la liste électorale spéciale établie en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, dès lors que les conditions posées par l'article 218 sont précisément celles qui doivent permettre d'élaborer cette liste.

Il se déduit de la combinaison des articles 218 et 219 qu'il est nécessaire, pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, d'être inscrit sur la liste électorale en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres à la Nouvelle-Calédonie mais non sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Un électeur remplissant l'une des conditions de fond mentionnées à l'article 218 ne pourra être inscrit sur la liste électorale spéciale s'il ne figure pas sur la liste électorale établie en application de l'article L. 11 du code électoral.

La loyauté du scrutin exige que celui-ci soit organisé dans des conditions permettant aux électeurs de faire les démarches nécessaires pour y participer. Il convient en conséquence, sans attendre la fixation par le congrès de la date de la consultation, d'assurer une information appropriée et la plus précoce possible sur la nécessité, pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, d'être inscrit sur la liste électorale en vigueur.

Dans sa rédaction actuelle, la loi organique ne contient aucune disposition qui permettrait d'inscrire sur la liste électorale en vigueur, en dehors des périodes de révision de cette liste, des électeurs remplissant les conditions pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, afin de leur permettre d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation. Et l'article L. 30 du code électoral n'autorise l'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision que de catégories de personnes limitativement énumérées, en particulier les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur après la clôture des délais d'inscription.

Seule une modification de la loi organique permettrait de prévoir l'inscription d'électeurs sur les listes électorales en vigueur en Nouvelle-Calédonie en dehors des périodes de révision afin de permettre leur inscription sur la liste électorale spéciale.

4) Le renvoi au titre V de la loi organique prévu au II de l'article 219 permet-il de considérer que les dispositions de l'article 189 sont applicables aussi bien pour l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation que pour l'établissement de la liste électorale spéciale des élections au congrès et aux assemblées de province ?

Dans l'affirmative, l'établissement de cette liste électorale spéciale revient-il aux commissions administratives spéciales prévues par le II de l'article 189, dans les conditions prévues par le III du même article ?

Faut-il au contraire considérer que cette tâche relève de la commission prévue au III de l'article 219 ?

Le paragraphe II de l'article 219 de la loi organique susvisée prévoit l'application à la consultation des dispositions du titre Ier du livre Ier du code électoral et du titre V de la loi organique, consacré aux élections au congrès et dans les assemblées de province. Son paragraphe III institue une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement du scrutin chargée de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.

L'article 189 de la même loi, qui figure au sein de son titre V, définit les conditions d'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province. Il prévoit notamment l'institution d'une commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à ces élections.

Il ressort des travaux préparatoires à la loi organique que le législateur organique, qui n'a pas défini au sein de l'article 219 l'ensemble des conditions d'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, a souhaité l'application à cette consultation des dispositions de droit commun du titre Ier du livre Ier du code électoral tout en renvoyant au titre V de la loi organique afin que soient prises en compte les adaptations nécessaires aux spécificités du scrutin, en considérant que ces adaptations étaient les mêmes que celles prévues pour l'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province.

Il ressort en outre de la rédaction du paragraphe III de l'article 219 de la loi organique que la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation qu'il institue n'a pas pour mission d'établir la liste électorale spéciale à la consultation mais qu'elle doit veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation et qu'elle est seulement appelée à intervenir pour faire opérer les rectifications prévues par les articles L. 38 et L. 39 du code électoral en vue d'assurer la régularité de la liste des électeurs admis à participer à la consultation.

Il s'en déduit que toutes les dispositions de l'article 189 de la loi organique dérogeant aux dispositions de droit commun du code électoral doivent, sauf impossibilité tenant à la nature différente des scrutins, être appliquées à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

En particulier, la commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province, mentionnée au paragraphe II, est également chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Les dispositions du paragraphe III précisant les conditions dans lesquelles la commission inscrit les électeurs sur la liste sont également applicables pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

De même, les dispositions du paragraphe VI de l'article 189, excluant l'application de certaines dispositions du code électoral pour l'organisation des élections au congrès et dans les assemblées de province doivent être appliquées également à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, bien que l'article 219 ne prévoit pas lui-même cette exclusion. A titre d'exemple, l'article L. 11 du code électoral définissant les conditions pour être inscrit sur la liste électorale ne peut à l'évidence pas plus être appliqué à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté qu'aux élections au congrès et dans les assemblées de province.

Enfin, le paragraphe VII, relatif aux missions de l'Institut territorial de la statistique et des études économiques peut être appliqué à la consultation spéciale.

En revanche, les dispositions du paragraphe V de l'article 189 prévoyant la mise à jour de la liste électorale au plus tard le 30 avril de chaque année et, en cas de dissolution ou d'élection partielle, au plus tard dix jours avant la date du scrutin, ne sont pas applicables à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté dès lors qu'elles sont spécifiques à l'élection du congrès et des assemblées de province appelées à se dérouler, en principe, au mois de mai.

De même, les dispositions du paragraphe IV prévoyant les conditions dans lesquelles les électeurs remplissant la condition d'âge entre la clôture des listes et la date du scrutin peuvent être inscrits d'office en distinguant selon que les élections ont lieu à leur terme normal au mois de mai ou à une autre date, la possibilité pour certaines personnes remplissant en cours d'année certaines des conditions prévues par l'article 188 d'être inscrites sur la liste en dehors des périodes de révision, enfin les conditions dans lesquelles la commission opère les rectifications de la liste électorale ne sont applicables, compte tenu de leur spécificité, qu'à l'élection du congrès et des assemblées de province.

5) Les articles 218 et 219 de la loi organique permettent-ils l'inscription automatique sur la liste électorale spéciale à la consultation de certaines catégories d'électeurs et dans quelles conditions ?

Les articles 218 et 219 de la loi organique susvisée ne prévoient l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale d'aucune catégorie d'électeurs.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 11-1 du code électoral, permettant l'inscription d'office des électeurs remplissant la condition d'âge depuis la dernière clôture des listes électorales ou qui la rempliront avant la prochaine clôture ne sont pas applicables à la consultation, conformément au paragraphe VI de l'article 189 de la loi organique, de même que les dispositions du paragraphe IV de cet article, qui prévoient des conditions particulières d'inscription automatique sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

Les dispositions du paragraphe III de l'article 189, applicables à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, prévoient quant à elles explicitement que l'inscription des électeurs sur la liste est effectuée à leur demande. Le même paragraphe précise cependant que la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les conditions posées pour y figurer. Ces dernières dispositions sont applicables à l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation, sous réserve de la possibilité pour les

commissions de vérifier le respect des conditions de fond posées à l'article 218, différentes de celles posées à l'article 188.

En l'état actuel du droit, hors le cas des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales, aucun électeur ne peut être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté sans en avoir fait la demande.

*

Aux termes de l'article 217 de la loi organique susvisée, il reviendra au congrès de fixer la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Si le congrès ne prenait pas de décision avant l'expiration de la quatrième année du mandat débutant en 2014, la consultation serait organisée par le Gouvernement de la République dans la dernière année du mandat.

En l'absence de certitude sur la date à laquelle se tiendra la consultation et dans le silence de la loi organique sur le délai séparant la décision du congrès et la consultation, le Conseil d'Etat, au vu des réponses qui précèdent, souligne la nécessité de veiller à ce qu'un délai suffisant soit prévu pour élaborer la liste électorale spéciale et relève par voie de conséquence l'intérêt qui s'attache à ce que le processus d'établissement de cette liste soit engagé sans attendre l'intervention de la décision fixant la date de la consultation. Dans l'hypothèse où la liste serait établie avant la fixation de la date de la consultation, elle pourrait faire l'objet d'une révision annuelle jusqu'à l'intervention du scrutin. Quel que soit le moment auquel il interviendra, l'établissement de la liste devra être accompagné d'une campagne d'information intense afin de permettre à toutes les personnes remplissant les conditions nécessaires de participer au scrutin.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 6 février 2014.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Signé : J. M. SAUVÉ

Le Maître des Requêtes en service extraordinaire,
Rapporteur,

Signé : J.D. NUTTENS

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,

Signé : F. SÉNERS

CERTIFIE CONFORME :

La Secrétaire de la section des finances,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Galy', enclosed within a large, stylized oval loop.

Valérie GALY

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 29 JANVIER 2015

CONSEIL D'ETAT

Section de l'intérieur

N° 389.573

M. NUTTENS,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Séance du jeudi 29 janvier 2015

AVIS

sur des dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie

Le Conseil d'Etat, saisi par la ministre des outre-mer des questions ci-dessous énoncées, portant sur des dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie prévue par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la Constitution, notamment son article 77 ;

Vu l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment son titre IX ;

Vu le code électoral ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 2014 sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle Calédonie ;

EST D'AVIS DE REPONDRE DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 a prévu qu'au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seraient proposés au vote des populations intéressées. Il a notamment prévu la composition du corps électoral spécial appelé à participer à la consultation.

05/02/2015 - 11:29:28

L'article 77 de la Constitution a renvoyé à une loi organique la détermination des conditions et des délais dans lesquels les populations intéressées seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa.

Le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est consacré à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Son article 218 fixe les conditions permettant d'être électeur lors du scrutin et son article 219 précise les conditions d'organisation de la consultation.

1) Compte tenu du caractère collégial des commissions administratives spéciales chargées d'établir la liste électorale spéciale à la consultation, dont les missions sont similaires à celles de la commission administrative prévue par l'article L. 17 du code électoral et dont tous les membres jouissent des mêmes prérogatives, est-il possible de prévoir, sans remettre en cause cette collégialité de la décision, que l'initiative des investigations complémentaires relève du pouvoir exclusif du président de la commission ?

Si la réponse est positive, est-il également possible de prévoir que le rejet de demandes d'inscription manifestement irrecevables relève également de la compétence exclusive du président de la commission ?

Aux termes de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999, applicable pour les élections au congrès et aux assemblées de province, « (...) Une commission administrative spéciale est chargée dans chaque bureau de vote de l'établissement de la liste électorale spéciale et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin. Elle est composée :

« 1° D'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le Premier président de la Cour de cassation, président ;

« 2° Du délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire ;

« 3° Du maire de la commune ou de son représentant ;

« 4° De deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

« En cas de partage des voix au sein de la commission administrative, celle du président est prépondérante.

« La commission peut consulter un ou plusieurs représentants de la coutume désignés selon les usages reconnus, ayant leur domicile dans la commune et jouissant de leurs droits électoraux.

« La commission est habilitée à procéder ou à faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles ».

Ainsi que l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son avis susvisé du 6 février 2014, il résulte de l'article 219 de la loi organique et des travaux préparatoires de cette loi que la commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province est également appelée à établir la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Le législateur organique, en prévoyant l'établissement des listes électorales spéciales par une commission collégiale présidée par un magistrat et comportant des représentants du maire et de l'administration, ainsi que des électeurs de la commune, a entendu instituer une garantie destinée à assurer la sincérité des opérations de constitution et de révision des listes électorales spéciales. En l'état des textes en vigueur, le président de la commission méconnaîtrait cette garantie en prenant seul des décisions d'inscription ou de radiation ou en procédant de sa seule initiative à des investigations utiles. Mais aucun texte ni aucun principe

ne s'oppose à ce que le législateur organique modifie le texte précité pour que l'initiative des investigations utiles à la décision de la commission, qui ne préjuge en rien de la décision de celle-ci, relève du pouvoir exclusif du président de la commission. De même, aucun texte ni aucun principe ne fait obstacle à ce qu'il prévienne la possibilité pour le président de la commission d'écarter de sa propre initiative les demandes d'inscription manifestement infondées. Au regard du caractère collégial de la commission, la loi organique pourrait prévoir les conditions dans lesquelles le président rendrait compte des décisions qu'il aurait prises.

2) La loi organique pourrait-elle, sans se heurter à aucun obstacle constitutionnel, être modifiée pour prévoir l'inscription d'office des quatre catégories d'électeurs suivantes :

- les électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, visés au a) de l'article 218 ;

- les électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier, visés au d) du même article ;

- les électeurs qui, nés en Nouvelle-Calédonie, y sont ou y ont été inscrits sur la liste électorale prévue à l'article L. 17 du code électoral, par présomption de la détention du centre des intérêts matériels et moraux sur le territoire ;

- les électeurs qui, nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation, ont un parent qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998, visés au h) de l'article 218 ?

L'inscription d'office sur les listes électorales, déjà prévue par le code électoral, pour les jeunes âgés de dix-huit ans, ne méconnaît en elle-même aucun texte ou principe de valeur constitutionnelle et notamment pas le caractère universel, égal et secret du suffrage, ni les dispositions de l'article 3 de la Constitution aux termes desquelles « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.* » Appliquée à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, elle ne méconnaît, dans son principe, ni l'accord de Nouméa ni le principe d'égalité, compte tenu de la spécificité de la liste électorale qu'il s'agit d'établir.

Sans préjudice du droit pour tout électeur de solliciter son inscription, le législateur organique peut prévoir l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale de catégories d'électeurs remplissant les conditions pour participer à la consultation, sous réserve de la possibilité pour les commissions administratives chargées d'établir la liste électorale de procéder aux vérifications nécessaires en l'absence de toute démarche positive de l'électeur.

Pour deux de ces catégories d'électeurs, l'inscription d'office apparaît possible.

Le législateur organique peut prévoir l'inscription d'office des électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, lesquels peuvent participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté en application du **a) de l'article 218** de la loi organique. En application de l'article 76 de la Constitution, les personnes admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998 étaient celles qui remplissaient les conditions fixées à l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988, soit les électeurs inscrits sur la liste électorale générale du territoire en vigueur en 1998 et qui avaient leur domicile en Nouvelle-Calédonie entre le 6 novembre 1988 et le 8 novembre 1998. La liste électorale spéciale des électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 a été établie par des commissions administratives spéciales et arrêtée définitivement le 30 octobre 1998.

De même, le législateur organique peut prévoir l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs ayant eu le statut civil coutumier, qui peuvent participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté en application du **d) de l'article 218** de la loi organique. Ces électeurs sont en principe inscrits sur le registre d'état civil coutumier, même si celui-ci peut être incomplet puisqu'il n'a été tenu qu'à compter du 1^{er} janvier 1935.

Dans les deux cas, il reviendra à la commission administrative compétente de vérifier en outre que les électeurs concernés sont inscrits sur la liste électorale en vigueur à la date de la consultation, conformément aux exigences de l'article 218 de la loi organique.

Pour les deux autres catégories, l'inscription d'office n'apparaît pas possible.

Si le **d) de l'article 218** de la loi organique prévoit que peuvent participer à la consultation les électeurs qui, nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux, il n'apparaît pas possible de prévoir l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et qui ont été inscrits sur la liste électorale générale du territoire, par présomption de l'établissement passé ou présent sur le territoire de leur centre des intérêts matériels et moraux.

D'une part, l'existence en un lieu du centre des intérêts matériels et moraux repose sur un faisceau d'indices et ne peut donner lieu qu'à une appréciation individuelle. Une inscription d'office ne peut être envisagée que pour des électeurs dont les liens avec le territoire sont ou ont été particulièrement forts et évidents. La naissance sur le territoire et l'inscription passée ou présente sur la liste électorale générale du territoire sans aucune condition de durée ne peuvent être suffisantes pour procéder à une telle inscription d'office sans méconnaître l'esprit de l'accord de Nouméa qui a défini les conditions de participation à la consultation en faisant référence au centre des intérêts matériels et moraux sans en préciser davantage la portée.

D'autre part, l'accord de Nouméa énonce que le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie comprendra exclusivement les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations et remplissant l'une des conditions alternatives qu'il prévoit, notamment celle consistant à être né en Nouvelle-Calédonie et à y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux. Admettre que l'existence en Nouvelle-Calédonie du centre des intérêts matériels et moraux pourrait être présumée du seul fait de l'inscription sur la liste électorale du territoire reviendrait à supprimer l'une des conditions prévues par l'accord.

Le **h) de l'article 218** de la loi organique prévoit que sont admis à participer à la consultation les électeurs qui, nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation, ont un parent qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998. Si la vérification d'une telle condition n'implique pas une appréciation individuelle reposant sur un faisceau d'indices comme celle imposant d'avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux sur le territoire, de telle sorte qu'une inscription d'office des électeurs concernés pourrait être envisagée, les difficultés matérielles tenant à l'identification de leurs parents et à la recherche du respect par l'un d'entre eux au moins des conditions nécessaires pour participer à la consultation de 1998 rendent impossible leur inscription sur la liste électorale sans une démarche positive de leur part. L'inscription d'office, si elle était prévue par la loi organique, risquerait de ne pouvoir être réalisée que pour une faible partie des électeurs concernés, alors même que tous seraient fondés à penser qu'ils n'ont aucune démarche à accomplir.

3) Est-il possible, sans méconnaître des règles de niveau constitutionnel, de prévoir explicitement la possibilité de participer à la consultation des électeurs inscrits sur une liste électorale extérieure à la Nouvelle-Calédonie et qui rempliraient l'une des conditions énumérées à l'article 218 de la loi organique ?

En cas de réponse positive, compte tenu des dispositions de l'article 77 de la Constitution qui renvoient à une loi organique le soin de définir le régime électoral applicable en Nouvelle-Calédonie, une telle disposition relèverait-elle du législateur organique ou du législateur ordinaire ?

Le point 2.2.1 de l'accord de Nouméa énonce que le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue de son délai d'application comprendra exclusivement « *les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations* » et qui remplissent l'une au moins des conditions qu'il prévoit. L'article 218 de la loi organique prévoit, dans son premier alinéa, que sont admis à participer à la consultation les électeurs « *inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci* » et qui remplissent l'une des conditions qu'il énumère ensuite. Enfin, l'article 219 de la même loi dispose que « *Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province* ».

Si ces textes ne le précisent pas expressément, il y a lieu de considérer que « *les listes électorales* » mentionnées par l'accord de Nouméa, « *la liste électorale* » mentionnée à l'article 218 de la loi organique et « *la liste électorale en vigueur* » mentionnée à l'article 219 de la même loi désignent les listes électorales établies dans chaque commune du territoire de la Nouvelle-Calédonie pour les scrutins autres que les élections au congrès et aux assemblées de province et la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

La loi du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 énonçait dans son article 2 que les « *populations intéressées* » de Nouvelle-Calédonie seraient appelées à se prononcer par un scrutin d'autodétermination et que seraient admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits « *sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation* » et y ayant leur domicile depuis 1988. L'article 76 de la Constitution a prévu que les mêmes électeurs seraient admis à participer au scrutin permettant aux populations de Nouvelle-Calédonie de se prononcer sur les dispositions de l'accord de Nouméa. En l'absence de toute indication contraire dans l'accord de Nouméa, il est logique de considérer que les signataires de l'accord ont entendu faire référence une nouvelle fois, pour déterminer le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, aux listes électorales du territoire de la Nouvelle-Calédonie et non à toute liste électorale établie dans une commune du territoire français, voire aux listes établies dans les consulats de France à l'étranger.

L'esprit de l'accord de Nouméa exclut qu'une personne n'ayant plus aucun lien avec la Nouvelle-Calédonie depuis de nombreuses années participe à la consultation au seul motif qu'elle y serait née et y aurait eu le centre de ses intérêts matériels et moraux pendant les premières années de sa vie. Telle serait pourtant la conséquence non désirée de l'interprétation selon laquelle « *la liste électorale* » mentionnée à l'article 218 de la loi organique pourrait désigner une liste extérieure à la Nouvelle-Calédonie.

Il résulte de ce qui précède que la possibilité de participer à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté est subordonnée à l'inscription, à la date de la consultation, sur une liste électorale du territoire de la Nouvelle-Calédonie en vigueur pour les autres consultations que celles qui sont propres au territoire dans les conditions prévues par le code électoral.

A cet effet, il convient d'assurer une information appropriée et la plus précoce possible des populations intéressées.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 29 janvier 2015.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,

signé : J.M. SAUVÉ

Le Maître des requêtes en service extraordinaire,
Rapporteur,

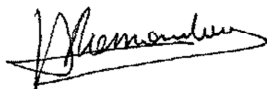
signé : J.D. NUTTENS

La Secrétaire Générale du Conseil d'Etat,

signé : C. BERGEAL

CERTIFIE CONFORME :

La Secrétaire de la section de l'intérieur,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sylvie Ramondou', with a long horizontal stroke extending to the right.

Sylvie RAMONDOU