



N° 2612

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2020

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à permettre l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la  
consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie  
(n° 2500)*

PAR M. PHILIPPE GOMÈS  
Député

---

---

Voir le numéro : 2500.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	7
<i>Article unique</i> (art. L. 218-3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux.....	7
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	25



MESDAMES, MESSIEURS,

Nous sommes aujourd’hui à quelques mois du deuxième référendum d’autodétermination sur l’avenir de la Nouvelle-Calédonie : le peuple calédonien a une nouvelle fois rendez-vous avec son destin.

Certes, il y a plus de soixante ans, le référendum du 28 septembre 1958 avait invité les Calédoniens, comme tous les autres Français, à s’exprimer sur le projet posant les fondements de la V<sup>e</sup> République. Le chef de l’État, René Coty, avait alors indiqué aux « colonies » qu’un vote majoritaire contre la Constitution signifierait la volonté de quitter l’ensemble français. La Nouvelle-Calédonie vota massivement (à 98 %) pour la nouvelle Constitution. Pour autant, on ne peut considérer qu’il s’agissait là de l’exercice véritable d’un droit à l’autodétermination.

Bien des années plus tard, le 12 juillet 1983, la table ronde de Nainville-les-Roches, réunissant les représentants des principaux partis politiques du pays <sup>(1)</sup>, posait pour la première fois le principe de l’exercice du droit à l’autodétermination des Calédoniens <sup>(2)</sup>.

Ce principe trouvait une traduction au plan du droit international le 2 décembre 1986, lors de la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires à décoloniser au cours de la 48<sup>e</sup> session de l’Assemblée générale des Nations unies <sup>(3)</sup>.

Le seul scrutin d’autodétermination effectivement organisé en Nouvelle-Calédonie, avant le référendum du 4 novembre 2018, est celui du 13 septembre 1987, dit « référendum Pons ».

Le front de libération national kanak et socialiste (FLNKS) avait boycotté cette consultation dont il contestait le corps électoral.

---

(1) À l’initiative de M. Georges Lemoine, alors secrétaire d’État aux DOM-TOM.

(2) La déclaration de Nainville-les-Roches faisait état de « la légitimité du peuple kanak, premier occupant du territoire, se voyant reconnaître, en tant que tel, un droit inné et actif à l’indépendance, dont l’exercice doit se faire dans le cadre de l’autodétermination prévue et définie par la Constitution de la République française, autodétermination ouverte également, pour des raisons historiques, aux autres ethnies dont la légitimité est reconnue par des représentants du peuple kanak. »

(3) La résolution 41/41A affirme le droit inaliénable du peuple de la Nouvelle-Calédonie à l’autodétermination. Elle est adoptée dans le prolongement de la demande formulée par le Forum des îles du Pacifique (8 au 11 août 1986, Suva, Fidji) et le VIII<sup>e</sup> sommet des non-alignés (1<sup>er</sup> au 6 septembre 1986, Hararé, Zimbabwe).

Malgré ces consignes de non-participation, 61 % des Calédoniens s'étaient exprimés et 98 % d'entre eux avaient voté pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République.

Six mois après, c'était Ouvéa.

Ce fut l'acmé de l'opposition frontale des deux légitimités calédoniennes : « [...] *l'antériorité historique des Canaques sur cette terre [ne suffit pas à fonder le droit]. Histoire contre Histoire : les Calédoniens d'origine européenne ont aussi, par leur labeur, modelé ce sol, se sont nourris de sa substance, y ont enfoncé leurs racines* »<sup>(1)</sup>.

C'est dans ce contexte où « *la violence a atteint ses limites* »<sup>(2)</sup> que, le 26 juin 1988, les accords de Matignon furent signés entre Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou. Ils prévoyaient qu'au « *terme de dix années, les populations de Nouvelle-Calédonie, intéressées au choix de son destin, pourront se prononcer, assurées de leur avenir, sur la nature des liens entre ce territoire et la France, en exerçant le droit constitutionnel à l'autodétermination* ».

Toutefois, dès 1991, Jacques Lafleur envisage une « *solution consensuelle* » en lieu et place « *d'un référendum couperet* »<sup>(3)</sup>. Cette proposition se traduit en 1998 par la signature de l'Accord de Nouméa aux termes duquel « *les signataires des accords de Matignon ont donc décidé d'arrêter ensemble une solution négociée, de nature consensuelle, pour laquelle ils appelleront ensemble les habitants de Nouvelle-Calédonie à se prononcer* », solution qui se substituera à la consultation d'autodétermination prévue.

C'est ainsi qu'après avoir tourné, en 1988, « *la page de la violence et du mépris, pour écrire ensemble les pages de paix, de solidarité et de prospérité* »<sup>(4)</sup>, les Calédoniens ouvrent, en 1998, une « *nouvelle étape* »<sup>(5)</sup> du processus de décolonisation et d'émancipation engagé au sein de la République.

---

(1) Extrait de la Lettre à tous les Français (7 avril 1988) de François Mitterrand à l'occasion de l'élection présidentielle de 1988.

(2) *Idem*.

(3) L'idée d'une « solution consensuelle » fut présentée pour la première fois par Jacques Lafleur le 27 avril 1991, lors d'un comité directeur du Rassemblement, à la salle omnisports de Rivière Salée (Nouméa). Il y affirma alors que tout devait être fait pour « éviter le référendum couperet » de 1998 qui consistait à dire « oui » ou « non » à l'indépendance.

(4) Extrait du préambule de l'Accord de Nouméa. Notons que le référendum organisé à l'échelle nationale le 6 novembre 1988 consacra le « oui » aux accords de Matignon par 80 % des suffrages exprimés. En Nouvelle-Calédonie 57% des suffrages exprimés se portèrent sur le « oui » aux accords.

(5) Extrait du préambule de l'Accord de Nouméa. Le référendum local organisé le 8 novembre 1998 consacra le « oui » à l'Accord de Nouméa par 72 % des suffrages exprimés.

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### *Article unique*

(art. L. 218-3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

### **Inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique de la proposition de loi organique prévoit la réitération, avant chacune des consultations restantes sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, de l'inscription d'office sur la liste électorale spécialement constituée à cette occasion des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et qui, y demeurant de manière continue depuis au moins trois ans, sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 a précisé les règles d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale avant la première consultation sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, qui a eu lieu le 4 novembre 2018.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé l'article unique de la proposition de loi organique.

### **A. L'ÉTAT DU DROIT**

#### **1. Sur le référendum d'autodétermination**

*« Considérant que le droit à l'autodétermination, poteau central de ce processus [des Accords de Matignon et de Nouméa], a été reconnu aux Calédoniens faisant partie du corps électoral référendaire, constituant pour certains un peuple calédonien, pour d'autre une population calédonienne intéressée ; que ce droit a vocation à être exercé jusqu'à ce qu'il soit opté d'une manière définitive pour l'une des quatre voies prévues par l'Organisation des Nations-Unies, dans ses résolutions relatives au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : "devenir un État indépendant et souverain, être librement associé à un État*

indépendant, être intégré à un État indépendant" ou "l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé" »...<sup>(1)</sup>

Le point n° 5 de l'Accord de Nouméa traduit cette perspective puisqu'il prévoit qu'à l'issue « *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 seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* ».

Ces stipulations figurent au sommet de notre ordonnancement juridique depuis que la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie a créé un **titre XIII intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » dans la Constitution du 4 octobre 1958** qui fait expressément référence à l'Accord de Nouméa.

Les règles applicables à l'organisation de la consultation figurent au titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie qui règle le statut et le fonctionnement institutionnel du territoire<sup>(2)</sup>.

L'Accord de Nouméa précise que la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté doit être organisée au cours de la quatrième mandature du congrès de la Nouvelle-Calédonie – ouverte en mai 2014 – sans pouvoir se dérouler durant les six derniers mois de celle-ci. La convocation des électeurs est effectuée par décret en conseil des ministres après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie<sup>(3)</sup>. Le résultat de la consultation vaut pour l'ensemble du territoire calédonien, sans qu'une partie de la Nouvelle-Calédonie puisse accéder seule à la pleine souveraineté ou demeurer seule dans la République française<sup>(4)</sup>.

Enfin, l'Accord de Nouméa prévoit, **en cas de résultat négatif de la première consultation** sur l'accession à la pleine souveraineté, qu'une **deuxième consultation** soit tenue à la demande du tiers des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie, dans la deuxième année suivant la première, soit en 2020. Si le vote est à nouveau négatif, une **troisième consultation** est organisée dans les mêmes conditions et dans les mêmes délais, donc en 2022.

---

(1) *Préambule de la Charte des valeurs calédoniennes issue du groupe de dialogue « sur le chemin de l'avenir » dont la composition, le cadre et les missions ont été définis par le Premier ministre lors de son discours devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie du 5 décembre 2017. Cette Charte a été adoptée le 27 juillet 2018, afin de « mettre en évidence ce qui rassemble et unit les Calédoniens dans leur diversité ». Elle est signée par MM. Daniel Goa (UC), Rock Wamytan (UC), Philippe Gomès (CE), Philippe Michel (CE), Paul Néaoutyine (UNI-PALIKA), Victor Tutugoro (UNI-UPM), Gaël Yanno et, pour l'État, par MM. François Seners, représentant personnel du Premier ministre, et Thierry Lataste, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.*

(2) *Cette loi organique est prévue à l'article 77 de la Constitution.*

(3) *Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018.*

(4) *Point 5 de l'accord de Nouméa : « Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global. »*



Dans un avis du 4 septembre 2018, le Conseil d'État a considéré que la deuxième consultation devrait intervenir au plus tard le 3 novembre 2020 et la troisième dans la deuxième année suivante. La troisième consultation n'était donc possible juridiquement que si une deuxième consultation avait eu lieu.

Si la réponse à ce troisième référendum est encore négative, « *les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée* ».

## 2. Sur la notion de « populations intéressées »

Le processus engagé avec les accords de Matignon et prolongé par l'Accord de Nouméa se caractérise par l'existence de trois corps électoraux :

– une **liste électorale générale (LEG)**, établie conformément aux règles de droit commun et utilisée pour les élections et les référendums nationaux ;

– la **liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP)**, ouverte aux seuls détenteurs de la citoyenneté calédonienne qui désignent leurs représentants aux assemblées provinciales et au congrès <sup>(1)</sup> ;

– la **liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (LESC)** qui accueille les « *populations intéressées* » à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie <sup>(2)</sup>.

Cette notion de « *populations intéressées* » appelée à « *déterminer librement le statut politique* » <sup>(3)</sup> du pays a évolué au fil du temps.

Au départ, le front indépendantiste, à l'origine de la revendication à la fin des années 1970, considérait qu'elle était limitée aux seuls kanak. La population intéressée a été politiquement élargie aux « *victimes de l'histoire* » lors de la table ronde de Nainville-les-Roches, en 1983 <sup>(4)</sup>.

---

(1) Article 4 de la loi organique statutaire. L'article 188 de cette même loi organique prévoit que sont électeurs les personnes 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. »

(2) Article 77, alinéa 5, de la Constitution.

(3) Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, en date du 14 décembre 1960.

(4) Calédoniens nés en Nouvelle-Calédonie et dont l'un des deux parents est né en Nouvelle-Calédonie selon la définition donnée par Yeiwéné Yeiwéné, porte-parole du front indépendantiste (FI).

Elle a ensuite, lors des accords de Matignon de 1988, été étendue à tous les Calédoniens résidant en Nouvelle-Calédonie, sous réserve qu'ils aient dix ans de résidence continue en 1998, lors du référendum <sup>(1)</sup>.

L'Accord de Nouméa de 1998 a de nouveau procédé, à la marge, à une ouverture de la population intéressée en permettant à ceux qui pouvaient faire la preuve d'une résidence continue de vingt années à partir du 31 décembre 1994, au plus tard, de participer à la consultation d'autodétermination.

Ainsi, au fil de ces différentes étapes, le « *rêve kanak* » pour l'avenir du Pays s'est-il transformé en un « *rêve calédonien* ».

Cette évolution a été explicitée par Nidoïsh Naisseline <sup>(2)</sup>, tel un aveu, devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie :

« *Les accords de Matignon, comme ceux de Nouméa, signifient l'abandon d'un grand rêve : le rêve kanak [...], le rêve d'un pays à nous tous seuls [...]. Nous avons choisi de partager ce pays avec tous les citoyens de ce pays [...]. Nous l'avons choisi, et nous assumerons ce choix.* »

La Nouvelle-Calédonie est ainsi passée de la revendication d'un « *droit autochtone* » à l'autodétermination à l'exercice d'un « *droit calédonien* » à l'autodétermination.

Même si l'Accord de Nouméa n'utilise pas le terme de « *peuple calédonien* » – trop tôt ? –, mentionnant plutôt le « *peuple kanak* » et les « *autres communautés* », il trace la perspective d'une « *communauté de destin choisie* » <sup>(3)</sup> qui trouve sa traduction dans la création de la citoyenneté calédonienne permettant au « *peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun* » <sup>(4)</sup>.

Comme l'a justement remarqué le président du Sénat, M. Gérard Larcher, dans son intervention du 23 février 2016 devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie, en se référant aux « *miracles* » <sup>(5)</sup> des accords de Matignon, « [...] »

---

(1) Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires au scrutin d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie : « Seront admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du Territoire à la date de cette consultation, et qui auront été domiciliés de manière continue depuis la date du référendum approuvant la présente loi ».

(2) Discours de Nidoïsh Naisseline, grand chef de Guama à Maré, membre du Congrès, et Président du parti de Libération Kanak socialiste (LKS), au Congrès lors de l'examen de l'avant-projet de loi organique, 12 novembre 1998.

(3) Point 5 du préambule de l'accord de Nouméa.

(4) Point 4 de l'accord de Nouméa.

(5) Formule de Jacques Lafleur reprise par Gérard Larcher dans son discours.

*l'unité du peuple calédonien a prévalu, et s'incarne dans la citoyenneté inscrite dans la loi organique du 19 mars 1999* »<sup>(1)</sup>.

Cette citoyenneté, qui « *fonde les restrictions apportées au corps électoral, pour [...] la consultation finale* »<sup>(2)</sup>, constitue le socle juridique et politique du peuple calédonien.

C'est également le raisonnement tenu par M. Édouard Philippe devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 5 décembre 2017 : « *le peuple calédonien tel qu'il a été constitué selon l'accord de Nouméa [...] va se prononcer sur l'avenir politique de la Nouvelle Calédonie. [...] Ce sera bien le peuple calédonien qui se prononcera souverainement* »<sup>(3)</sup>.

Ce peuple a une histoire commune longue de plus de 165 ans. C'est celle des Kanak, peuple autochtone du pays, porteur d'une civilisation millénaire, que la colonisation a failli conduire à disparaître. C'est celle des Européens, « *chapeaux de paille* », aventuriers ou colons libres qui ont apporté une contribution majeure à la mise en valeur agricole ou minière du pays, dans des conditions particulièrement rudes. C'est celle des Asiatiques d'origine chinoise, japonaise, javanaise, ou vietnamienne – les « *Chân Dang* » – qui, dès 1891 et jusqu'en 1945, servirent de main d'œuvre bon marché dans le cadre de véritables contrats de chair humaine, au service du capitalisme minier. C'est celle des Wallisiens, Futuniens, et Tahitiens qui, dans les années 1950 et 1960, vinrent en Nouvelle-Calédonie pour participer aux grands chantiers, comme le barrage de Yaté, ou pour travailler dans les mines. C'est celle des Métropolitains, qui, dans les années 1960 et 1970, rejoignirent notre île à l'occasion du « boom » du nickel<sup>(4)</sup>.

Ce peuple partage des valeurs communes, « *lesquelles prennent leurs racines dans les valeurs universelles et républicaines, dans les valeurs kanak et océaniques, dans les valeurs chrétiennes, valeurs qui découlent de notre appartenance à la Mélanésie et à l'Océanie, de notre histoire commune avec la France, de la diversité de nos cultures, et du métissage de nos identités, façonnées par des vagues successives de peuplement originaire d'Europe, d'Asie, d'Afrique du Nord, d'Océanie, de l'Océan indien et des Caraïbes* »<sup>(5)</sup>.

---

(1) Depuis lors, M. Bruno Retailleau, Président du Groupe Les Républicains au Sénat, a déclaré (*Journal télévisé de NCIère du 25 mai 2018*) : « *Le peuple du Caillou devra dire si oui ou non il souhaite rester en France* ».

(2) Point 2 du document d'orientation de l'accord de Nouméa.

(3) Selon la formule du Président de la République, M. Emmanuel Macron, lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, en mai 2018, ce que nous « [...] avons réussi à faire, sur la base d'une page douloureuse de notre histoire, n'a pas de précédent. C'est construire une souveraineté dans la souveraineté ».

(4) Voir le discours « *l'hommage aux pionniers* » de votre rapporteur à l'Assemblée nationale, le 13 mars 2018, ainsi que celui de notre collègue Philippe Dunoyer, le 20 mars 2018, et celui du sénateur Gérard Poadja, le 13 février 2018, lors de l'examen par le Parlement du projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

(5) Charte des valeurs calédoniennes du 27 juillet 2018.

La genèse de ce peuple calédonien est inscrite de longue date dans l'histoire politique du « caillou », depuis la devise « *deux couleurs, un seul peuple* » de l'Union Calédonienne <sup>(1)</sup>, jusqu'au discours de Jacques Lafleur en 1977 lors du congrès fondateur du Rassemblement pour la Calédonie (RPC) : « *Nous constituons une collectivité pluriraciale au dosage harmonieux, véritable petite nation au sein de la nation française, et nous lutterons pour la conserver en tant que telle* » <sup>(2)</sup>.

Ce peuple est reconnu en tant que tel par l'Accord de Nouméa et par la Constitution qui lui ont octroyé un droit dont nul autre ne dispose aujourd'hui à l'intérieur de la République : le droit d'en sortir ou d'y rester <sup>(3)</sup>. Pour reprendre la formule du Président de la république : « *ce que nous avons réussi à faire sur la base d'une page douloureuse de notre histoire n'a pas de précédent. C'est construire une souveraineté dans la souveraineté* » <sup>(4)</sup>.

### 3. Sur le corps électoral référendaire

Le corps référendaire est plus limité que le corps électoral de droit commun, mais aussi plus large que celui employé pour les élections provinciales. La participation à la consultation est ouverte aux « *électeurs inscrits sur la liste électorale [générale]* » <sup>(5)</sup> à la date de celle-ci » et qui remplissent l'**une des conditions énoncées** aux a à h de l'article 218 de la loi organique statutaire <sup>(6)</sup> :

a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 portant approbation de l'Accord de Nouméa par les populations calédoniennes <sup>(7)</sup> ;

b) N'étant pas inscrit 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 son absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

---

(1) Parti politique fondé en 1953.

(2) Jacques Lafleur, manifeste du Rassemblement Pour la Calédonie, Nouméa, le 17 avril 1977.

(3) C'est ainsi que l'article 72-3 de la Constitution, qui fait référence aux populations d'outre-mer, distingue spécifiquement la Nouvelle-Calédonie des autres territoires, rappelant que son statut est régi par le titre XIII de la Constitution.

(4) Déplacement du Président de la République, M. Emmanuel Macron, en Nouvelle-Calédonie en mai 2018.

(5) Cette liste est forcément la liste générale (Conseil d'État, avis portant sur les dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, n° 388225, 6 février 2014).

(6) La fixation du corps électoral appelé à se prononcer lors des consultations sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté est un enjeu de premier ordre : la rédaction de l'article 218 de la loi organique statutaire est demeurée inchangée depuis sa promulgation.

(7) Le référendum sur l'approbation de l'Accord de Nouméa a appelé aux urnes 106 698 électeurs. Parmi eux, 27 496 se sont abstenus et 77 097 se sont exprimés. Le « oui » l'a emporté avec 71,86 % des suffrages exprimés.

*d)* Avoir eu le statut civil coutumier ou, né en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux ;

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

*f)* 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 né avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 et être domicilié en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

*h)* Être né à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de ses parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Ces conditions sont appréciées par les **commissions administratives spéciales (CAS)** chargées d'établir la liste électorale spéciale à la consultation <sup>(1)</sup>. Les différents critères font appel à des **éléments de rattachement différents** :

– les critères *a)*, *b)* et *c)* ne peuvent être remplis que par des personnes qui étaient âgées de plus de 18 ans en 1998, tandis que le critère *f)* suppose d'avoir eu au moins vingt ans au 31 décembre 2014 et le critère *g)* d'être né avant 1989 ;

– les critères *e)* et *h)* imposent à l'électeur de justifier non seulement de sa situation personnelle, mais aussi de celle de ses parents. La même logique prévaut au critère *d)* qui exige d'avoir eu le statut coutumier ;

– seul le critère du centre des intérêts matériels et moraux, qui figure au *d)*, permet l'inscription sur la LESC des personnes nées dans l'archipel à partir de 1995 de parents qui ne sont pas natifs de Nouvelle-Calédonie et qui n'étaient pas en mesure de participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Afin de faciliter l'appréciation de cette notion de centre des intérêts matériels et moraux par les CAS, l'article 218-1 de la loi organique statutaire a créé 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, et composée de représentants des groupes politiques constitués au congrès. Cette commission consultative est chargée de donner un avis, à la demande du président ou d'un membre d'une CAS, sur les demandes d'inscriptions sur la LESC fondées sur cette notion. Il s'agit d'un avis simple auquel les CAS ne sont pas tenues de se conformer.

---

(1) L'article 218-2 de la loi organique statutaire prévoit que 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, peut présenter ses observations.

### **Le centre des intérêts matériels et moraux <sup>(1)</sup>**

Le critère relatif au centre des intérêts matériels et moraux était, à la date de l'Accord de Nouméa, **inconnu du droit électoral français, et n'a jamais été utilisé depuis**. Il était cependant familier des spécialistes des outre-mer puisqu'il apparaît dans les règles applicables aux trois fonctions publiques pour le bénéfice des avantages statutaires – congés supplémentaires, primes diverses, conditions de mutation dérogatoires – dont bénéficient les personnels originaires d'un territoire ultramarin ou qui s'y trouvent affectés.

Quarante années d'existence de la notion de CIMM en droit de la fonction publique ont permis à l'administration, à la jurisprudence et à la doctrine d'en apprécier le contenu et d'en délimiter les contours. Elle suppose de réunir divers éléments qui, considérés conjointement, permettent de l'établir. Comme l'indiquait, il y a quelques mois, une circulaire conjointe des ministres de la fonction publique et des outre-mer <sup>(2)</sup>, « *les principaux critères permettant d'établir l'existence d'un CIMM outre-mer ont été progressivement dégagés par la jurisprudence administrative relative aux congés bonifiés ainsi qu'à l'ITR [indemnité temporaire de retraite]. Cette jurisprudence a été reprise et complétée par les circulaires d'application existantes [...]. Ces critères n'ont pas un caractère exhaustif ni nécessairement cumulatif et plusieurs d'entre eux, qui ne seraient pas à eux seuls déterminants, peuvent se combiner selon les circonstances propres à chaque situation.* »

En 2007, une précédente circulaire <sup>(3)</sup> avait rassemblé les divers critères applicables à la détermination du CIMM : le domicile des père et mère ou à défaut des parents les plus proches ; les biens fonciers situés sur le lieu de la résidence habituelle déclarée dont l'agent est propriétaire ou locataire ; le domicile avant l'entrée dans l'administration ; le lieu de naissance de l'agent ; le bénéfice antérieur d'un congé bonifié ; tous autres éléments d'appréciation.

Le Conseil d'État a édicté des lignes directrices complémentaires dans un avis non publié rendu en 1981 <sup>(4)</sup>. Il fait référence au lieu de résidence des membres de la famille de l'agent, à leur degré de parenté avec lui, à leur âge, à leurs activités et, le cas échéant, à leur état de santé ; au lieu où le fonctionnaire est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux ; à la commune où sont payés certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu ; aux affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé l'affectation actuelle ; au lieu d'inscription sur les listes électorales. Enfin, la circulaire précitée indique que la jurisprudence administrative a dégagé d'autres critères pouvant servir d'indice à la détermination du CIMM : le lieu de naissance des enfants ; le lieu des études effectuées par l'agent ou par ses enfants ; la fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré ; la fréquence des voyages vers le territoire considéré ; la durée des séjours dans le territoire considéré.

(1) Rapport (n° 731) de M. Manuel Valls à la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 7 mars 2018.

(2) Circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d'affectation prévue par l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État (NOR : RDFS1708027C).

(3) Circulaire FP n° 2129 du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques.

(4) Avis non publié (section des finances) n° 328510 du 7 avril 1981, rapp. Gibert.

#### 4. Les inscriptions d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation

##### a. La loi organique du 5 août 2015

Bénéficiant du soutien exprimé par les comités des signataires du 3 octobre 2014 et du 5 juin 2015, la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a inséré dans la loi organique statutaire un article 218-2 permettant à certains électeurs d'être **dispensés de démarches d'inscription volontaire sur la liste électorale spéciale à la consultation**.

Cette **inscription d'office** concernait quatre catégories d'électeurs :

– les électeurs 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 sur la liste électorale spéciale arrêtée le 30 octobre 1998 <sup>(1)</sup> ;

– les électeurs ayant ou ayant eu le **statut civil coutumier** mentionnés au *d*) du même article 218 ;

– les électeurs inscrits d'office sur la LESP et dont un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998. La réunion de ces trois conditions correspond au *h*) de l'article 218 ;

– les électeurs « *nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le **centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie*** ». L'inscription d'office suppose de satisfaire trois conditions alternatives qui, toutes, requièrent que les personnes concernées figurent sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP). Ainsi, **le centre des intérêts matériels et moraux de l'électeur est présumé en Nouvelle-Calédonie dès lors qu'il est citoyen calédonien**.

**Plus des trois quarts des électeurs ayant vocation à figurer sur la LESC ont été inscrits d'office à la suite de cette modification** de la loi organique statutaire, et dispensés de toute démarche volontaire à cette fin.

##### b. La loi organique du 19 avril 2018

Alors qu'approchait la première consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, **des tensions sont apparues** entre les formations politiques calédoniennes indépendantistes et non-indépendantistes sur le caractère exhaustif de la liste électorale spéciale à la consultation.

---

(1) 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 en vigueur en 1998 et ayant leur domicile en Nouvelle-Calédonie entre le 6 novembre 1988 et le 8 novembre 1998.

À la demande du XV<sup>e</sup> comité des signataires du 7 novembre 2016, le Gouvernement a ordonné le croisement des registres d'état civil coutumier et de droit commun, de fichiers de prestations sociales et mutualistes ainsi que d'informations postales. Cette recherche a conduit à « *évaluer à 10 922 le nombre des natifs qui résident de manière certaine en Nouvelle-Calédonie et qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale générale (LEG)* »<sup>(1)</sup>, groupe composé aux deux tiers de personnes de statut civil coutumier et, pour le tiers restant, de citoyens de statut civil de droit commun.

Le FLNKS exigeait alors l'inscription d'office des kanak non-électeurs sur la liste électorale générale, plusieurs milliers d'entre eux ne l'étant pas, ce qui faisait obstacle à leur inscription d'office sur la liste électorale référendaire.

Or, la question de la non inscription ne concernait pas que les Calédoniens de statut civil coutumier, et la modification de la loi organique sur ce point ne pouvait être envisagée d'une façon discriminatoire pour les populations de statut civil de droit commun. Pour sortir de cette impasse politique, Calédonie Ensemble, formation politique non-indépendantiste, a proposé que « *tous les natifs calédoniens, quelle que soit leur origine ethnique, résidant en Nouvelle-Calédonie, soient inscrits sur la liste électorale référendaire dès lors qu'une procédure d'inscription automatique serait décidée* »<sup>(2)</sup>.

Une année après, lors du XVI<sup>e</sup> comité réuni le 2 novembre 2017, les signataires de l'Accord de Nouméa se sont inscrits dans cette perspective : « *Les partenaires affirment leur volonté de régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation (LESC). Les partenaires conviennent que le règlement de cette question permettra de garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin.* ». Dans ce cadre, les partenaires décident « *de l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC* ».

Le groupe Union calédonienne – FLNKS et nationalistes a toutefois émis des réserves, considérant que « *cet accord politique n'impose pas de modifier les dispositions de l'article 218-2 de la loi organique* »<sup>(3)</sup>. Il s'agit de la disposition définissant les conditions nécessaires à l'inscription d'office des natifs de droit commun sur la liste électorale référendaire.

Dans un avis du 7 septembre 2017, le Conseil d'État avait considéré que « *dès lors que (...) l'inscription sur les listes électorales générales est une condition préalable indispensable à l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, l'instauration d'une*

---

(1) Relevé des conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Matignon le 2 novembre 2017, point V.

(2) Relevé des conclusions du XV<sup>e</sup> comité des signataires, 7 novembre 2016.

(3) Relevé des conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires, 2 novembre 2017.



*procédure d'inscription d'office des citoyens français en Nouvelle-Calédonie sur les listes électorales du territoire ne méconnaîtrait pas, dans son principe, l'Accord de Nouméa. Elle ne créerait pas non plus une discrimination injustifiée entre citoyens français, compte tenu de la spécificité du statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie, qui prévoit expressément l'organisation d'une telle consultation alors même que (...) la tenue des listes électorales dans cette collectivité présente des particularités lui conférant un caractère « délicat et sensible » et, au surplus, de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ce que la participation à une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté soit la plus large possible ».*

L'accord a été transcrit par la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. La loi organique statutaire fut alors modifiée de façon à permettre :

– **l'inscription d'office sur la liste électorale générale**, qui conditionne l'inscription sur la LESC, des électeurs ayant leur domicile dans une commune de Nouvelle-Calédonie ou y résidant depuis plus de six mois <sup>(1)</sup>. Cette évolution a eu pour effet de permettre **l'inscription d'office sur la LESC de tous les Calédoniens de statut civil coutumier**. Elle a été insérée à l'article 219 de la loi organique statutaire, qui prévoit que la procédure a lieu « *l'année du scrutin* » ;

– l'édition d'une **présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux** dans l'archipel pour les personnes natives du territoire de droit commun dès lors qu'elles y ont été domiciliées de manière continue durant trois ans, ce qui entraîne une **inscription d'office sur la LESC**. Cette mesure a pris la forme de l'introduction dans la loi organique statutaire d'un nouvel article 218-3 voué à s'appliquer, « *à titre exceptionnel, l'année de la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès* », c'est-à-dire la consultation du 4 novembre 2018.

Ces deux mécanismes ont été jugés conformes à la Constitution, le Conseil constitutionnel soulignant que « *le législateur organique a entendu favoriser la participation la plus large possible à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté* » <sup>(2)</sup>. Comme le rappelle l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, ils ont permis l'inscription d'office de 11 222 personnes sur la LESC, dont 3 764 sur le critère du centre des intérêts matériels et moraux.

---

(1) *Le comité des signataires avait souligné* « la nécessité politique de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC ».

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2018-764 DC du 19 avril 2018, Loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, par. n° 9.*

*c. L'avis sur l'avant-projet de loi organique donné lors du débat au congrès de la Nouvelle-Calédonie*

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, saisi pour avis sur l'avant-projet de loi organique, a émis à l'unanimité un avis favorable en sa séance du 23 novembre 2017. Toutefois, le nouvel article 218-3 a fait l'objet de longs débats ainsi que d'une nouvelle proposition de rédaction, précisant notamment que le dispositif d'inscription d'office des Calédoniens natifs de droit commun s'appliquait uniquement pour la consultation de 2018.

Cette position d'équilibre – à ce moment-là du processus – résultait notamment de l'opposition au dispositif de l'UC-FLNKS, déjà notée dans le relevé des conclusions du comité des signataires, qui a conduit ce groupe politique à remettre en cause lors du débat la teneur même de l'accord politique entériné le 2 novembre 2017, et non plus simplement ses modalités juridiques de mise en œuvre. L'autre formation politique indépendantiste, l'UNI-PALIKA, ne s'inscrivait pas dans ce schéma : par la voix de son porte-parole, M. Charles Washetine, elle défendit un point de vue conforme au relevé des conclusions du comité des signataires, considérant « *le projet de loi organique comme le prolongement des discussions tenues à Paris lors du dernier comité des signataires au sein duquel un accord politique a été trouvé sur ce sujet* »<sup>(1)</sup>. « *Il importe dès lors, [...], de ne pas évoquer uniquement la consultation de 2018 mais de se référer à la notion de consultation générale sur la sortie de l'Accord de Nouméa* »<sup>(2)</sup>.

Il a semblé aux formations non-indépendantistes du congrès (Les Républicains calédoniens, le Rassemblement et Calédonie Ensemble) que l'absence de consensus sur le corps électoral à la veille du premier référendum d'autodétermination pouvait conduire à altérer de manière forte la sincérité et la légitimité du scrutin et, par là même, à favoriser une contestation de son résultat.

Cette position d'équilibre s'inscrivait aussi dans un contexte où certains indépendantistes considéraient « *que la réponse sera positive lors de la première consultation de 2018, et, qu'en conséquence, une seule application du dispositif sera nécessaire* »<sup>(3)</sup>.

Enfin, l'enclenchement d'un deuxième référendum n'était pas certain, puisqu'il ne pouvait être initié qu'à la demande de plus de 18 membres du congrès. S'il ne l'avait pas été, conformément à l'interprétation du Conseil d'État<sup>(4)</sup>, le troisième référendum n'aurait pu être engagé et les partenaires aurait dû se réunir « *pour examiner la situation ainsi créée* »

---

(1) Journal officiel de la Nouvelle Calédonie n° 317-C du jeudi 28 décembre 2017, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 67.

(3) *Ibid.*, M. Émile Nechéro.

(4) Avis du 4 septembre 2018.

C'est pourquoi, au terme des échanges, votre rapporteur – également membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie – avait résumé la problématique posée de la manière suivante <sup>(1)</sup> :

« *Le Congrès doit décider entre :*

– *un cadre particulièrement contraint à usage unique, en d'autres termes, ne prévoir qu'une seule fois l'inscription d'office sur la LEG, et sur la LESC, pour la consultation de 2018, conformément à l'accord retenu au comité des signataires ;*

– *un cadre exceptionnel glissant, signifiant que des procédures d'inscription d'office seraient prévues [...] avant chaque consultation, en sachant que les consultations qui seraient organisées en 2020 et en 2022 ne peuvent être initiées qu'à la demande écrite du tiers des membres du congrès. »*

Votre rapporteur précisait enfin que, « *le cas échéant, des modifications ultérieures éventuelles de la loi organique statutaire pourraient être prévues dans le cadre d'un projet de loi organique dédié [...], [qui pourrait] donner ultérieurement un caractère glissant à cette mesure* ».

## **5. La consultation du 4 novembre 2018 et ses conséquences**

### ***a. Le choix de la France***

La consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté s'est tenue le 4 novembre 2018, sa date ayant été fixée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie <sup>(2)</sup>. Elle a vu le **rejet de l'indépendance par 78 734 voix contre 60 199**, avec une abstention inférieure à 20 %.

Le Président de la République s'est félicité du climat dans lequel s'est déroulé le référendum, en présence de 250 délégués dépêchés par l'État et des experts de l'Organisation des Nations unies : « *En ce jour, le seul vaincu est la tentation du mépris, de la division, de la violence, de la peur. Le seul vainqueur, c'est le processus en faveur de la paix qui porte la Nouvelle-Calédonie depuis trente ans, l'esprit de dialogue que plus rien n'entamera, l'esprit de responsabilité qui a conduit à une participation exceptionnelle des Calédoniennes et des Calédoniens* » <sup>(3)</sup>.

Il y a lieu, en effet, de se réjouir des conditions démocratiques exemplaires dans lesquelles se sont déroulées les opérations de vote. Le haut-commissariat a fait part d'un **nombre très faible d'incivilités**, qui relevaient d'ailleurs plus probablement du droit commun que d'une quelconque manifestation de nature

---

(1) Journal officiel de la Nouvelle Calédonie n° 317-C du jeudi 28 décembre 2017, p. 67.

(2) Délibération du congrès en date du 19 mars 2018.

(3) « *La Nouvelle-Calédonie vote à 56,4 % pour rester française* », Le Monde, 4 novembre 2018.

politique. Le **travail de long terme engagé sur la composition de la liste électorale spéciale** par l'État, sur la base du consensus des formations politiques et en lien avec les services de la Nouvelle-Calédonie et des communes, doit être salué comme un véritable succès et une marque de responsabilité.

### ***b. L'organisation d'une seconde consultation***

L'Accord de Nouméa stipule qu'une réponse négative à la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté ne met pas un terme au processus de transition engagé en 1988. La demande d'un tiers des membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie entraîne la **tenue d'un second référendum**. Dès les élections provinciales du printemps 2019 achevées et une fois la nouvelle mandature du congrès ouverte, deux groupes politiques se sont prononcés en ce sens :

– les indépendantistes, dans l'espoir d'un résultat contraire à celui de la consultation du 4 novembre 2018 ;

– l'Avenir en confiance, formation non-indépendantiste qui s'était engagée pendant la campagne des élections provinciales de mai 2019 à créer un « *choc de confiance* » en « accélérant la tenue des deux référendums ». Sa tête de liste, Mme Sonia Backès, indiquait même qu'elle favoriserait l'organisation de la consultation « *avant la fin de l'année 2019* ».

La formation politique non indépendantiste Calédonie Ensemble n'a pas demandé, quant à elle, l'organisation de cette nouvelle consultation. Selon ce parti, le premier référendum ayant clairement établi la volonté d'une large majorité de calédoniens de demeurer au sein de la République, il était inutile de tenir une seconde consultation génératrice de tensions politiques et ethniques, posant la même question sur des « *avenirs opposés* ». Elle a proposé au contraire un référendum de consensus sur un « *avenir partagé par tous les Calédoniens* » à l'instar des Accords de Matignon et de Nouméa.

### ***c. Un comité des signataires divisé***

Le XIX<sup>e</sup> comité des signataires, réuni le 10 octobre 2019 à Matignon, a vu le Premier ministre fixer la **date de la seconde consultation au 6 septembre 2020**, indiquant notamment qu'elle « *doit être aussi irréprochable que la première* ». Mais la question des inscriptions d'office a donné lieu à une **opposition entre les formations indépendantistes et non-indépendantistes**, comme le soulignent le relevé des conclusions du comité<sup>(1)</sup>.

Sur le plan des principes, il est difficile d'admettre que, des deux procédures d'inscription d'office entérinées par le comité des signataires en 2017 et transcrites dans la loi organique précitée du 19 avril 2018, l'une – souhaitée par les indépendantistes – prévoyant l'inscription d'office sur la LEG demeure en vigueur

---

(1) <https://www.gouvernement.fr/partage/11183-xixeme-comite-des-signataires-de-l-accord-de-noumea-releve-de-conclusions>

pour chacune des trois consultations envisagées par l'Accord de Nouméa, tandis que l'autre – demandée par les non-indépendantistes – n'ait été vouée à s'appliquer qu'au premier référendum et non au second, voire pas non plus au troisième si celui-ci devait être convoqué. Cette dissymétrie constitue une rupture d'égalité en faveur des électeurs de statut coutumier, toujours inscrits d'office, quand l'électeur de statut civil de droit commun ne pourra valablement se prononcer sans démarche préalable sur l'avenir du territoire qui l'a vu naître et qui est peut-être le seul qu'il ait jamais connu <sup>(1)</sup>.

**Conclusions du XIX<sup>e</sup> comité des signataires**  
**Point n° III relatif aux modalités de préparation de la consultation**

Le comité des signataires confirme le principe que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et y résidant depuis au moins 3 ans sont présumés y détenir leurs intérêts matériels et moraux, ouvrant droit à leur inscription sur la LESC. **Sans changer la loi organique, le Premier ministre propose que pour la prochaine consultation, un dispositif de détection exhaustive des électeurs concernés, associé à une démarche incitative de l'État à leur endroit, puisse venir produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d'office.** Chacun de ces électeurs sera informé personnellement de son droit et accompagné dans sa démarche d'inscription.

L'Avenir en Confiance et Calédonie Ensemble estiment **inacceptable qu'il y ait une différence de traitement s'agissant de l'inscription sur la LESC entre les personnes relevant du statut coutumier et les personnes de droit commun.** À ce titre, l'Avenir en Confiance et Calédonie Ensemble ont demandé comme en 2018 une modification de la loi organique visant à **inscrire d'office les natifs ayant une durée de résidence de trois ans.** L'Avenir en Confiance et Calédonie Ensemble prennent acte de la proposition faite par l'Etat.

Le groupe UC-FLNKS et nationalistes rappelle le principe de présomption simple, tel que développé dans le relevé de conclusions du comité des signataires de novembre 2017, concernant les intérêts matériels et moraux des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et y résidant depuis au moins trois ans.

Cette dissymétrie n'est pas conforme non plus au texte du relevé des conclusions du comité des signataires du 2 novembre 2017 qui ne prévoyait pas que la procédure d'inscription d'office des natifs de droit commun ne s'appliquait qu'au référendum de 2018, le membre de phrase « *de manière exceptionnelle et en raison de la consultation* » s'appliquant aux procédures d'inscription d'office **à la fois sur la LEG et sur la LESC.**

Cette dissymétrie n'est pas enfin conforme à l'esprit de l'avis émis par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 23 novembre 2017 – à défaut de la lettre – puisque, comme indiqué plus haut, c'est la globalité de la procédure d'inscription d'office (LEG et LESC) pour les Calédoniens de statut coutumier comme ceux de droit commun qui aurait dû être prévue pour ne s'appliquer qu'à la consultation

---

(1) *Tel serait le cas d'un Calédonien de naissance âgé de 19 ans à la date du 6 septembre 2020, dont les parents nés hors de Nouvelle-Calédonie n'auraient pas pu voter à la consultation du 8 novembre 1998.*

de 2018 et pas uniquement les dispositions relatives à l'inscription d'office sur la LESC des natifs de droit commun<sup>(1)</sup>. Dans le même ordre d'idée il avait été explicitement envisagé, lors du débat au congrès, que « *des modifications ultérieures de la loi organique pourraient être prévues (...) afin de donner un caractère glissant à cette mesure* »<sup>(2)</sup>.

Il est même profondément inacceptable que, pour reprendre les mots du Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 19 avril 2019, le législateur organique ne s'attache pas à « *favoriser la participation la plus large possible à la consultation* » et, pire encore, que son dispositif ne bénéficie qu'à une fraction déterminée de la population.

#### ***d. L'échec de la proposition du Premier ministre***

Lors du comité des signataires du 10 octobre 2019, le Premier ministre a proposé une solution qu'il a présentée comme une alternative à la procédure d'inscription d'office : « ***Sans changer la loi organique, le Premier ministre propose que pour la prochaine consultation, un dispositif de détection exhaustive des électeurs concernés, associé à une démarche incitative de l'État à leur endroit, puisse venir produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d'office. Chacun de ces électeurs sera informé personnellement de son droit et accompagné dans sa démarche d'inscription.*** »

Cette proposition alternative à une modification de la loi organique fut bien accueillie par certaines formations politiques non-indépendantistes, qui affirmèrent que « *les conditions d'inscription pour le 2<sup>ème</sup> seront les mêmes qu'au 1<sup>er</sup>* » et que « *la démarche de détection des personnes concernées pour les inciter fortement à aller s'inscrire produira les mêmes effets que ce qu'on demandait* »<sup>(3)</sup>. La formation politique non-indépendantiste Calédonie Ensemble se montra en revanche plus circonspecte, estimant qu' « *une démarche d'inscription volontaire, même après y avoir été fortement incité, ne remplacera jamais une procédure d'inscription d'office* »<sup>(4)</sup>.

Dans ce cadre, le travail engagé par l'Etat sur les listes électorales témoigne, en ce qui concerne les natifs de droit commun, que :

– 1 606 natifs ont été nouvellement répertoriés dans les fichiers sociaux ;

---

(1) Comme votre rapporteur l'avait indiqué au congrès de la Nouvelle-Calédonie le 23 novembre 2017, la problématique posée peut se résumer de la manière suivante : « Le congrès doit décider entre un cadre particulièrement contraint à usage unique, en d'autres termes, ne prévoir qu'une seule fois l'inscription d'office sur la LEG, et sur la LESC, pour la consultation de 2018, conformément à l'accord retenu au comité des signataires ; [ou] un cadre exceptionnel glissant, signifiant que des procédures d'inscription d'office seraient prévues [...] avant chaque consultation, en sachant que les consultations qui seraient organisées en 2020 et en 2022 ne peuvent être initiées qu'à la demande écrite du tiers des membres du Congrès. » (Journal officiel de la Nouvelle Calédonie, N° 317-C du jeudi 28 décembre 2017, p. 67)

(2) Journal officiel de la Nouvelle Calédonie n° 317-C du jeudi 28 décembre 2017, p. 67.

(3) Mme Sonia Backès, NCI<sup>ère</sup> le 11 octobre 2019 et RRB le 14 octobre 2019.

(4) Communiqué de presse de Calédonie Ensemble du 18 octobre 2019.

– 941 autres étaient inscrits sur la LEG en 2017 sans toutefois être inscrits sur la LESC ;

– enfin, 2 877 jeunes majeurs seront inscrits d’office sur la LEG (une part aura 18 ans avant le 31 décembre 2019, une autre part au plus tard le 5 septembre 2020).

Ce sont donc, au total, 5 400 natifs de droit commun qui pourraient bénéficier aujourd’hui du dispositif d’inscription d’office sur la liste référendaire <sup>(1)</sup>.

Or, les démarches initiées par le haut-commissariat, en application de la proposition formulée par le Premier ministre, sont un échec.

Sur les 5 069 courriers qui ont été adressés aux natifs calédoniens de statut de droit commun (sur les 1 606 nouvellement répertoriés, 1 053 seulement avaient une adresse en Nouvelle-Calédonie exploitable), 1 800 ont été distribués, 1 514 n’ont pas été réclamés, 873 n’ont pas été délivrés et 882 n’ont pas de retour statistique.

On ignore, au terme de cette procédure, combien de natifs de droit commun constitueront le dossier nécessaire à leur inscription sur la LESC. Dans le meilleur des cas, un tiers des Calédoniens concernés ayant pu être contactés seulement, on peut estimer à moins de 20 % ceux d’entre eux qui seront, au bout du compte, inscrits sur la LESC.

En outre, en ce qui concerne les jeunes majeurs, il était nécessaire qu’ils déposent leurs dossiers avant le 31 décembre 2019 pour être inscrits sur la liste référendaire. Cette situation est d’autant plus dommageable pour ces jeunes que, contrairement au dispositif mis en œuvre en 2018, il n’y a pas de révision complémentaire prévue de la liste référendaire en 2020. L’Etat a refusé de faire droit à cette demande exprimée par la formation politique non indépendantiste Calédonie Ensemble car elle impliquait de modifier la loi organique statutaire et entravait la volonté de certains non indépendantistes d’accélérer le calendrier des référendum <sup>(2)</sup>.

**En conséquence, au total, contrairement à ce qu’indiquait le Premier ministre lors du comité des signataires du 10 octobre 2019, « le dispositif de détection exhaustive des électeur concernés, associé à une démarche incitative de l’Etat à leur endroit », qui devait « produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d’office », n’a pas du tout atteint son objectif.**

---

(1) Réunion du groupe de travail de préparation du deuxième référendum, 10 janvier 2020.

(2) Recommandations du groupe de travail sur la préparation de la consultation du 19 septembre 2019.

## B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

L'**article unique** de la proposition de loi vise à **rétablir l'égalité des droits entre les Calédoniens de statut civil coutumier et ceux de statut civil de droit commun**. À cette fin, loin de retirer aux premiers quelque prérogative que ce soit, il confère aux seconds les mêmes avantages en matière d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation.

Cet article tire également les conséquences de l'échec de la procédure proposée par l'État lors du comité des signataires du 10 octobre 2019, visant à initier « *une démarche incitative auprès des électeurs concernés* » qui aurait dû « *produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d'office* ».

Est ainsi remis en place pour les natifs calédoniens de droit commun le même dispositif d'inscription d'office sur la liste référendaire que celui qui était en vigueur lors du premier référendum.

L'article 218-3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la LESC des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans, « *à titre exceptionnel, l'année de la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès* », soit en 2018.

L'article unique généralise ce mécanisme en ordonnant aux commissions administratives spéciales d'y procéder « *l'année du scrutin* », soit également en 2020 et, le cas échéant, en 2022.



## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mercredi 22 janvier 2020, la Commission examine la proposition de loi visant à permettre l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (n° 2500) (M. Philippe Gomès, rapporteur).*

Lien vidéo :

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8630164\\_5e28063ff17cc.commission-des-lois--propositions-de-lois-diverses--creation-d-une-mission-d-information-sur-le-re-22-janvier-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8630164_5e28063ff17cc.commission-des-lois--propositions-de-lois-diverses--creation-d-une-mission-d-information-sur-le-re-22-janvier-2020)

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous en venons à la première proposition de loi, de nature organique, inscrite à notre ordre du jour à l'initiative du groupe UDI, Agir et Indépendants. Elle vise à « permettre l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie ». Son rapporteur est M. Philippe Gomès.

**M. Philippe Gomès, rapporteur.** Cette proposition de loi organique vise à permettre une inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation (LESC) sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Avant d'en venir au texte proprement dit, il ne me paraît pas inutile de rappeler le contexte calédonien et de retracer son évolution au cours des dernières décennies.

À la suite des événements qui se sont traduits, dans les années 1980, par la mort de plus de soixante-dix personnes – membres de la société civile, militaires et gendarmes engagés sur le terrain –, les accords dits de Matignon ont été signés par Jacques Lafleur, Jean-Marie Tjibaou et Michel Rocard, alors Premier ministre. Depuis un peu plus de trente ans, nous sommes engagés dans un processus de « décolonisation » et d'« émancipation » – pour reprendre les termes de l'Accord de Nouméa – au sein de la République.

Ce processus a connu une étape majeure en 1998, année au cours de laquelle un référendum d'autodétermination aurait dû être organisé selon les termes des accords de Matignon. Toutefois, les acteurs politiques calédoniens ont considéré que ce n'était pas opportun et qu'il convenait de proroger la période de transition pour vingt années supplémentaires. Il a donc été décidé de fixer le terme des accords de Nouméa à l'année 2018 et d'organiser à cette date un référendum d'autodétermination.

Ce premier scrutin référendaire, qui s'est déroulé le 4 novembre 2018, ne sera pas le dernier : l'Accord de Nouméa prévoit que, dans un délai de deux ans maximum, un deuxième référendum peut être organisé si le résultat de la première consultation est négatif. De fait, les formations politiques calédoniennes ont demandé – il suffit qu'un tiers des membres du congrès se prononcent en ce sens –

la tenue d'un deuxième référendum en 2020. Et l'Accord de Nouméa prévoit la possibilité d'en organiser un troisième, toujours dans le délai des deux années qui suivent les opérations de vote, soit au plus tard en septembre 2022.

Le processus dans lequel nous sommes engagés nécessite pas moins de trois listes électorales. Une première liste – la liste générale (LEG) – est utilisée pour les élections nationales – municipales, présidentielle, législatives, européennes – ainsi que pour les référendums nationaux.

Une deuxième liste sert pour les élections provinciales, qui désignent les élus des provinces et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ces électeurs sont des citoyens de la Nouvelle-Calédonie, la citoyenneté calédonienne venant s'ajouter aux citoyennetés française et européenne. Plusieurs cas sont prévus mais, pour simplifier, disons que l'inscription sur la liste suppose de justifier d'au minimum trente années de résidence sur le territoire – depuis 1988 précisément – ou d'être d'origine kanak, c'est-à-dire être Calédonien de statut coutumier. Les dernières élections provinciales ont eu lieu en mai 2019.

Enfin, la liste électorale spéciale pour la consultation à l'accession à la pleine souveraineté (LESC), dont nous allons parler, rassemble celles et ceux qui peuvent participer au référendum d'autodétermination. Ils ont une décision importante à prendre puisque c'est à eux qu'il appartient de décider si la Nouvelle-Calédonie demeure partie intégrante de la nation française ou la quitte. Cette liste a été constituée par deux lois organiques. La loi organique du 5 août 2015 dispose que la liste électorale pour le référendum était d'abord constituée, de manière automatique, par l'inscription d'office de tous les Calédoniens inscrits sur la liste électorale pour les élections provinciales. C'est ainsi qu'on a constitué les trois quarts de la liste référendaire. Le dernier quart des inscrits résulte de demandes individuelles – les demandeurs remplissaient certaines conditions dûment constatées par des commissions administratives spéciales (CAS).

À partir de l'année 2016, un problème s'est posé avec une grande acuité : plusieurs milliers de Kanak – le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) avait initialement avancé le chiffre de 20 000 personnes – n'étaient pas inscrits sur la liste électorale générale et, partant, ne pouvaient figurer sur la liste référendaire. En effet, l'inscription sur la liste générale est le préalable à l'enregistrement sur la liste référendaire. Les partis indépendantistes ont naturellement affirmé que le résultat du référendum d'autodétermination ne pourrait être pleinement reconnu dans ces conditions, dans la mesure où la sincérité du scrutin ne serait pas garantie. Ils estimaient que les citoyens qui avaient vocation à y participer, au premier rang desquels les Calédoniens d'origine kanak, ne le pourraient pas pour une grande part d'entre eux : dès lors, le résultat serait vicié.

On s'engageait sur un chemin extrêmement glissant. Les indépendantistes réclamaient l'inscription d'office des Kanak – appelés en droit « Calédoniens de

statut coutumier » – sur la liste référendaire. Les formations non indépendantistes se sont opposées, en règle générale, à cette proposition, pour deux raisons évidentes : d’une part, le refus de conditionner l’inscription sur une liste électorale à un critère ethnique ; d’autre part, la perspective d’une discrimination inacceptable entre Calédoniens, selon qu’ils sont de statut coutumier – autrement dit, kanak – ou de statut de droit commun – non kanak. Je rappelle que différentes ethnies, au fil du temps, ont contribué à la construction de la Nouvelle-Calédonie.

La formation politique à laquelle j’appartiens au plan local, Calédonie ensemble, a fait une proposition pour sortir par le haut de cette impasse, qui commençait à présenter une certaine acuité. Nous avons suggéré que tous les natifs, kanak ou non, puissent être inscrits d’office sur la liste électorale référendaire. C’était une manière de traiter le problème posé par les indépendantistes – il ne fallait pas que le résultat du référendum soit contestable – tout en évitant une discrimination injustifiable entre Calédoniens. Cette proposition, formulée au comité des signataires du 7 novembre 2016, a été reprise, quasiment une année après, par le comité des signataires du 2 novembre 2017.

Le principe de l’inscription d’office procède de deux mécanismes. D’une part, c’est l’inscription d’office sur la liste électorale générale de tous les Calédoniens qui justifient d’une durée de résidence de six mois, la loi prévoyant déjà que les Calédoniens d’origine kanak inscrits sur la liste générale apparaissent d’office sur la liste référendaire. D’autre part, c’est l’inscription d’office des non-Kanak, dès lors qu’ils sont natifs du territoire et qu’ils justifient d’une durée de résidence de trois ans – actuelle ou passée.

Dans le même temps, l’État avait engagé un travail, en lien avec les services de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, d’identification des électeurs potentiels qui n’étaient inscrits nulle part. Au bout du compte, après croisement avec des fichiers sociaux, on a finalement décompté un peu plus de 11 000 Calédoniens dans cette situation, dont 7 000 relevaient du statut coutumier et 4 000 du statut de droit commun. Grâce au dispositif adopté par le comité des signataires du 2 novembre 2017 et mis en œuvre par la loi organique du 19 avril 2018, ces 11 000 personnes ont pu figurer sur la liste référendaire. Tous les partenaires ont considéré que, dès lors, la légitimité et la sincérité du scrutin seraient au rendez-vous, et que chacun reconnaîtrait son résultat, ce qui a effectivement été le cas.

Pour indiquer l’état d’esprit dans lequel le comité des signataires et le législateur organique se sont prononcés, je précise que l’avant-projet de loi organique a été soumis pour avis au congrès de la Nouvelle-Calédonie, comme le prévoit le statut du territoire. Il me semble important de l’évoquer car cela permet de rappeler les positions de chacun et de resituer la présente proposition de loi dans le contexte. J’ai la chance d’être membre du congrès de la Nouvelle-Calédonie et conseiller de la province Sud, ce qui m’a permis d’intervenir largement sur le sujet dans les débats locaux. Le congrès a examiné l’avant-projet

de loi organique le 23 novembre 2017. Il a émis un avis favorable à l'unanimité : le texte a donc été soutenu par tous les partis politiques, indépendantistes ou non.

Le congrès devait décider entre deux options. Le premier choix consistait à définir un cadre à usage unique, autrement dit à ne prévoir qu'une seule fois, pour la consultation de 2018, l'inscription sur la liste électorale générale et sur la liste électorale référendaire conformément au consensus atteint par le comité des signataires ; ce dispositif ne vaudrait pas en 2020 et en 2022. L'autre possibilité consistait à fixer un cadre exceptionnel glissant, impliquant la mise en œuvre de procédures d'inscription d'office avant chaque consultation. Je rappelle que les consultations de 2020 et de 2022 ne sont organisées qu'à la demande écrite du tiers des membres du congrès après l'échec du référendum précédent ; autrement dit, elles ne sont pas automatiques. Dans cette deuxième option, un projet de loi organique *ad hoc* peut apporter des modifications à la loi statutaire et conférer un caractère glissant aux mesures retenues.

Le grand débat, au congrès, a consisté à déterminer si l'on prévoyait la mesure exclusivement pour la consultation de 2018, ou si elle devait également concerner les scrutins de 2020 et 2022. Le FLNKS était extrêmement réticent à ce que les Calédoniens de droit commun puissent bénéficier d'une procédure d'inscription d'office : à ses yeux, si le fait que les Kanak, qui constituent le peuple autochtone, bénéficient d'une telle procédure n'appelle aucun débat, la réciprocité au profit des non-Kanak était beaucoup plus délicate. Nous avons débattu pendant vingt-six heures – c'est dire la profondeur de l'échange – au cours de deux réunions de commission et d'une séance publique. Nous avons abouti à un avis favorable unanime : il a été décidé que le dispositif ne s'appliquait aux Calédoniens de droit commun que pour la consultation de 2018.

Depuis lors, cette consultation a eu lieu. Chacun en connaît le résultat : 78 734 électeurs ont fait le choix du maintien dans la République française, un peu plus de 60 000 personnes se sont prononcées en faveur de l'indépendance. La participation a été élevée – l'abstention s'est établie à moins de 20 %.

Au terme d'une période de six mois suivant le scrutin, un nouveau référendum pouvait être demandé. Tel a été le cas. À cet égard, au-delà de l'analyse juridique et électorale, je voudrais résumer les positions politiques locales. La tenue d'une deuxième consultation a été demandée à la fois par des partis indépendantistes, comme le FLNKS, et non indépendantistes – l'Avenir en Confiance, alliance de formations composées pour l'essentiel de membres des Républicains. Pendant la campagne électorale, ces derniers avaient annoncé vouloir créer un « choc de confiance » – pour reprendre leurs termes – en accélérant la tenue des deux derniers référendums prévus par l'Accord de Nouméa. Ils avaient même souhaité que le deuxième référendum ait lieu avant la fin de l'année 2019 ; il est finalement convoqué le 6 septembre prochain.

La formation politique à laquelle j'appartiens, Calédonie ensemble, n'avait pas sollicité un nouveau référendum. Nous considérons que, le peuple calédonien

ayant été consulté et ayant exprimé à une nette majorité – 57 % contre 43 % – le choix de rester au sein de la République française, il était inutile de se lancer dans l'organisation de deux référendums supplémentaires au risque de faire perdurer l'attentisme économique et de raviver des tensions ethniques et politiques. Nous avons estimé que nous ne devions plus nous opposer sur l'avenir mais, au contraire, essayer de nous rassembler. Au lieu de tenir encore des référendums d'autodétermination, nous estimions préférable de nous efforcer, comme l'ont fait Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou avec les accords de Matignon, ou le même Jacques Lafleur et M. Rock Wamytan avec l'Accord de Nouméa, de parvenir à un consensus avec tous les Calédoniens. Cette idée n'a pas prospéré puisque, pour l'instant, nous sommes engagés sur la voie d'un deuxième référendum.

Le comité des signataires du 10 octobre 2019 a été marqué par la division, contrairement ce qui s'était passé en 2015 et 2018. Aucun consensus n'a été trouvé sur la question du corps électoral, ainsi que le montre le relevé de ses conclusions : « *Le comité des signataires confirme le principe que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et y résidant depuis au moins trois ans sont présumés y détenir leurs intérêts matériels et moraux, ouvrant droit à leur inscription sur la liste référendaire* ». Cette disposition, qui concerne les Calédoniens de droit commun, ne prévoit donc pas leur inscription d'office, contrairement au précédent de 2018. J'appelle votre attention sur la phrase suivante : « *Sans changer la loi organique, le Premier ministre propose que pour la prochaine consultation, un dispositif de détection exhaustive des électeurs concernés, associé à une démarche incitative de l'État à leur endroit, puisse venir produire les mêmes effets que ceux impliquant une inscription d'office* ». Ceci signifie que, pour désamorcer les tensions sur le sujet de l'inscription d'office, l'État proposait d'aller chercher chaque électeur et de l'accompagner, ce qui devait aboutir au même résultat. Je cite toujours : « *L'Avenir en Confiance et Calédonie ensemble estiment inacceptable qu'il y ait une différence de traitement s'agissant de l'inscription sur la LESC entre les personnes relevant du statut coutumier et les personnes de droit commun. À ce titre, l'Avenir en Confiance et Calédonie ensemble ont demandé comme en 2018 une modification de la loi organique visant à inscrire d'office les natifs ayant une durée de résidence de trois ans* ». »

Hélas, les résultats de la démarche alternative proposée par l'État se soldent par une catastrophe intégrale. Une commission présidée par le haut-commissaire s'est réunie le 10 janvier dernier pour un point de la situation : on a identifié 2 500 Calédoniens de statut de droit commun qui devraient être inscrits, pour la majeure partie d'entre eux, sur la liste référendaire, et qui ne le sont pas. L'administration leur a écrit pour les inviter à faire les démarches nécessaires à l'inscription. Les deux tiers d'entre eux, si ce n'est les trois quarts, n'ont pas retiré leur recommandé, voire n'ont pas été retrouvés faute d'adresse postale exploitable ! Au total, sur les 2 500 Calédoniens qui auraient dû être inscrits d'office si la loi organique l'avait prévu, 90 % d'entre eux ne seront probablement pas, au bout du compte, en situation de voter au référendum de 2020. Le Premier ministre assurait que cette démarche allait produire les mêmes effets que l'inscription d'office : le moins qu'on puisse dire est que ça n'a pas été le cas !

Une autre discrimination importante concerne les jeunes majeurs. 2 300 d'entre eux ont eu dix-huit ans au cours de l'année 2019. Ils devaient accomplir les formalités avant le 31 décembre 2019 pour s'inscrire sur la liste référendaire et avoir la possibilité de voter le 6 septembre 2020. Une moitié d'entre eux, sans doute, sont de statut coutumier et inscrits d'office. L'autre moitié de ces jeunes, qui relèvent du droit commun, ne voteront pas s'ils n'effectuent pas une démarche individuelle – et, à dix-huit ans, on ne va pas spontanément courir à la mairie. Il en ira de même des 1 200 jeunes majeurs qui auront dix-huit ans entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 6 septembre 2020.

Autrement dit : la procédure alternative proposée par l'État lors du comité des signataires du 10 novembre 2019 se solde par un échec total. Dans ces conditions, il est permis de s'interroger, d'un point de vue politique, sur la sincérité et la légitimité du résultat des urnes le 6 septembre prochain. Cette discrimination, acceptée par l'État lors du dernier comité des signataires et qui n'existait pas à l'occasion du référendum de 2018, ne va-t-elle pas conduire une partie des Calédoniens à considérer que le vote de 2020 n'aura pas l'assise démocratique, la légitimité nécessaire pour être totalement accepté ? De manière plus fondamentale, la question est de savoir si on n'a pas créé deux couloirs, l'un alimenté de manière mécanique par des Calédoniens de droit coutumier, d'origine kanak – qui, très majoritairement, votent pour l'indépendance afin que Kanaky devienne une réalité –, et l'autre pour les Calédoniens de droit commun qui, eux, ne sont plus inscrits d'office et qui votent essentiellement pour le maintien au sein de la République. Quel sera le résultat le 6 septembre 2020 étant donné qu'on favorise les Calédoniens d'origine kanak au détriment des Calédoniens d'origine non-kanak ? Quel sera, le cas échéant, celui de septembre 2022, puisqu'on aura continué d'abonder un flux en faveur de l'indépendance au détriment d'un courant qui y est opposé ?

J'ai été un peu long, mais vous comprendrez que le sujet me tienne particulièrement à cœur. Le premier alinéa de l'article 218-3 de la loi organique du 19 mars 1999 commence par les mots : « *À titre exceptionnel, l'année de la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès, et sans préjudice [...]* », ce qui signifie que l'inscription d'office des Calédoniens de droit commun n'était prévue que pour le référendum de 2018. Nous proposons d'écrire tout simplement « *L'année du scrutin, et sans préjudice [...]* », ce qui permettra d'appliquer cette disposition aux référendums de 2020 et 2022.

Tel est, madame la présidente, mes chers collègues, le sens de la proposition de loi organique que j'ai l'honneur de présenter devant votre Commission.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous allons maintenant entendre les orateurs des groupes.

**Mme Naïma Moutchou.** Je voudrais rappeler que tout ce que nous faisons ensemble pour la Nouvelle-Calédonie, et pour les Calédoniens, s'inscrit

dans un souci de favoriser le dialogue et le consensus. La recherche même du consensus est la base fondamentale de la mise en œuvre de l'Accord de Nouméa. C'est notre responsabilité vis-à-vis des Calédoniens. C'est ce qui explique que le groupe La République en Marche ne votera pas cette proposition de loi.

Monsieur le rapporteur, vous avez rappelé le processus historique dans lequel la Nouvelle-Calédonie est engagée. Je le répète souvent quand j'évoque le destin commun de tous ceux qui habitent le territoire calédonien : pour construire l'avenir, il faut se souvenir. En réponse aux propositions que vous formulez, je voudrais rappeler la genèse de la question centrale qu'il soulève : celle du corps électoral appelé à participer au référendum d'autodétermination.

Ce corps électoral ne comprend pas l'ensemble des électeurs inscrits sur la liste électorale générale. En Nouvelle-Calédonie, il existe effectivement trois listes, dont celle qui intéresse au premier chef : la liste spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, qui comprend les populations intéressées à l'avenir du territoire au sens de l'Accord de Nouméa et de l'article 77 de la Constitution.

Pour le premier référendum de 2018, le seizième comité des signataires réuni le 2 novembre 2017 avait acté le principe d'une inscription d'office des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y résident depuis au moins trois ans. Le Gouvernement, fort de ce consensus, avait traduit cette disposition à l'article 2 de l'avant-projet de loi organique qui transcrivait en droit cet accord politique. Le comité n'ayant pas précisé si cette inscription d'office devait se limiter, ou non, à la seule consultation de 2018, l'avant-projet, en toute logique, ne prévoyait aucune restriction.

L'avis rendu par le congrès de Nouvelle-Calédonie le 23 novembre 2017 a rappelé de manière exigeante que, s'il fallait respecter le consensus atteint au comité des signataires, la procédure d'inscription d'office « *doit nécessairement avoir un caractère exceptionnel lors de la procédure de révision de la liste électorale spéciale à la consultation engagée en 2018* ». Autrement dit, le congrès demandait – à l'unanimité – de réserver les cas d'inscription d'office au seul premier référendum.

Tenant compte de cet avis unanime du congrès, le Gouvernement a donc modifié la rédaction de son projet de loi organique pour indiquer que les inscriptions d'office ne valaient que pour 2018, qu'elles n'auraient pas de caractère automatique, et que la présomption de détention d'un centre des intérêts matériels et moraux était une présomption simple. Les choses étaient donc claires et connues de l'ensemble des forces politiques de Nouvelle-Calédonie. Dans le même esprit de concorde, à l'occasion de l'examen parlementaire de ce qui allait devenir la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018, l'article correspondant fut adopté au Sénat sans débat particulier ; il en alla de même à l'Assemblée nationale. Vous aviez d'ailleurs pris la parole, monsieur le rapporteur, comme notre collègue Philippe Dunoyer, pour saluer le consensus qui a permis l'adoption

de cette disposition. Vous aviez raison dans la mesure où la voie de l'accord sera toujours la meilleure.

À l'occasion du retour d'expérience sur le référendum par les forces politiques calédoniennes, environ un mois après le premier scrutin, la question de l'inscription d'office pour les deux autres référendums éventuels n'a jamais été évoquée. Le relevé de conclusions du comité des signataires du 14 décembre 2018 exclut même l'hypothèse d'une nouvelle révision de la loi organique : « *Les partenaires ont échangé sur ces points. Ils sont convenus que, sans modifier la loi organique, et dans l'hypothèse d'une seconde consultation, des améliorations réglementaires et techniques à ces dispositifs pourraient être envisagées.* »

Il n'y avait pas encore, à ce moment, de difficulté particulière. La question de la révision ou de l'actualisation de la liste référendaire ne s'est posée que récemment. Vous proposez aujourd'hui, monsieur le rapporteur, une nouvelle dérogation électorale pour les consultations à venir même si, vous le savez, d'autres forces politiques s'y opposent. Il faut prendre acte, me semble-t-il, de cette divergence majeure : force est de constater qu'il n'existe pas à ce jour de consensus autre que celui qui s'est dégagé en 2017, matérialisé par la loi organique en son temps. Et, au-delà du consensus politique, il n'y a pas davantage d'argument juridique de nature à nous convaincre de voter en faveur de votre proposition de loi.

Cela étant, vous soulevez une question qui ne doit pas être éludée : le fait que les inscriptions d'office ne soient pas reconduites en vue du prochain référendum entraînerait-il une forme de rupture d'égalité, donc une fragilité juridique ? Les plus hautes juridictions ont répondu par la négative. Le Conseil d'État, d'abord, saisi de la loi organique du 19 avril 2018, n'a formulé aucune objection au fait que la nouvelle inscription d'office soit circonscrite au scrutin de 2018. Le Conseil constitutionnel, ensuite, a confirmé la constitutionnalité du dispositif. En particulier, il n'a pas jugé que la disposition contrevenait au principe d'égalité devant la loi. Il n'y a donc pas d'obstacle juridique, pas plus que de vide juridique au détriment des Calédoniens qui pourraient être inscrits sur la liste référendaire et qui ne le sont pas.

Je rappelle que, conformément au droit en vigueur, la deuxième consultation sera soumise aux dispositions suivantes : tous ceux qui sont nés en Nouvelle-Calédonie et qui y résident depuis plus de trois ans sont présumés intéressés par la consultation, comme le dispose la loi organique statutaire. La volonté de l'État, ainsi que l'a rappelé le Premier ministre le 10 octobre 2019 en clôture du dix-neuvième comité des signataires, est que tous les électeurs soient identifiés et contactés personnellement afin de les inciter à s'inscrire. Le haut-commissaire s'est engagé dans un plan d'accompagnement et d'encouragement à l'inscription qui concerne deux catégories de personnes : d'une part, celles qui sont présentes sur la liste électorale générale depuis 2017 mais absentes de la liste référendaire dont le nombre est évalué, d'après les chiffres dont je dispose, à 914 ; d'autre part, les personnes présentes sur les fichiers sociaux de manière continue



depuis trois ans mais absentes des listes, au nombre de 1 606. Un travail minutieux a été mené sur place ; les groupes politiques ont été informés régulièrement, à chaque nouvelle étape, de l'avancement des travaux.

Enfin, le risque existe, si votre proposition de loi organique devait être adoptée, que la date du référendum du 6 septembre ne soit pas tenue, entre les aléas du calendrier parlementaire, la saisine du Conseil constitutionnel et la période complémentaire de sept semaines minimum de révision des listes électorales.

Les conditions politiques, juridiques et même pratiques ne sont donc pas réunies pour justifier que nous nous écartions de la route balisée en 2017. Nous rejeterons cette proposition de loi.

**M. Philippe Gosselin.** C'est un sujet délicat qui nous réunit ce matin. Nous connaissons tous l'extrême sensibilité du dossier calédonien : compliqué, douloureux, chargé de symboles. Il ne faudrait pas qu'en voulant bien faire, nous bousculions des équilibres précaires. Les résultats du premier référendum de 2018, en ne répondant pas exactement aux attentes de certains, ont malmené des certitudes. C'est ce qui a conduit le dix-neuvième comité des signataires à se séparer, à la fin de l'année 2019, sur un constat de désaccord concernant l'inscription d'office sur les listes électorales. Depuis l'origine, ce sujet pose bien des questions, à tel point que nous nous retrouvons avec trois corps électoraux, situation à ce point exorbitante du droit commun qu'il nous a fallu modifier la Constitution. Dans un contexte aussi délicat, chacun d'entre nous marche sur des œufs en veillant à ne pas jeter de l'huile sur le feu.

Pour résumer, sans doute maladroitement, la situation, nous avons le choix entre deux options : ou bien nous tenons compte des décisions – ou plutôt de l'absence de décision – du dernier comité des signataires ; ou bien nous nous raccrochons, sinon à la lettre, du moins à l'esprit des institutions et à l'exigence de sincérité du scrutin qui se juge notamment au bon déroulement des opérations, unanimement salué en 2018. Se pose aussi la question de la légitimité, qui repose sur l'acceptation du corps électoral, en tenant compte des singularités locales et en nous inscrivant dans le cadre plus large de la République française et de l'égalité d'accès au scrutin.

Le comité des signataires et la loi organique du 19 avril 2018, qui avait fait suite à l'accord, ayant reconnu une égalité d'accès entre les Calédoniens de droit commun et ceux de statut coutumier, il me paraît assez logique d'étendre la possibilité d'inscription d'office à la deuxième consultation – et le cas échéant à la troisième – pour ne pas attenter à l'exigence d'égalité. Au demeurant, cette disposition ne bouleverserait pas le corps électoral existant, qui reste un corps particulier appelé à se déterminer sur la pleine souveraineté de cet archipel. Elle ne concernerait, selon les chiffres que chacun avance et les données du dernier recensement, guère que 3 000 à 4 500 personnes. Si les enjeux symboliques et

juridiques de la mesure sont réels, elle n'est clairement pas de nature à faire basculer le résultat du scrutin.

Dans ces conditions, même en l'absence d'accord, nous ne trahirions, me semble-t-il, ni les accords de Matignon ni les conclusions du seizième comité des signataires, en faisant droit à cette demande d'égalité entre les citoyens. Pour ces raisons, sans vouloir jouer les apprentis sorciers et sans allumer quelque mèche que ce soit, le groupe Les Républicains apportera son soutien à cette proposition de loi organique.

**M. Philippe Latombe.** Comme cela a été dit, la Nouvelle-Calédonie est depuis les années 1980 engagée dans un processus d'autodétermination à la suite des accords de Matignon et de l'Accord de Nouméa, lequel a défini le principe d'un référendum sur l'accession à la pleine souveraineté aux modalités fixées par la loi organique du 19 mars 1999. Un corps électoral spécifique a été défini à cette occasion : seules pourraient participer au scrutin les personnes répondant à des conditions précises de naissance, de résidence et de centre d'intérêts matériels et moraux. Le 4 novembre 2018, un premier référendum a abouti au rejet de l'indépendance par plus de 56 % des suffrages exprimés. Conformément à l'Accord de Nouméa, des élus du congrès ont demandé la tenue d'un deuxième référendum dont la date a été fixée au 6 septembre 2020.

La proposition de loi organique que nous examinons vise à modifier la loi organique du 19 mars 1999 afin d'étendre une dérogation prévue pour le référendum de 2018 aux deux référendums à venir en 2020 et 2022. Il s'agit d'inscrire d'office sur la liste référendaire des natifs de la Nouvelle-Calédonie, présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue pendant trois ans.

Le groupe Modem et apparentés est défavorable à cette évolution. Le maintien de la dérogation n'a été ni demandé, ni validé par le comité des signataires – l'instance chargée du suivi de l'Accord de Nouméa. En outre, l'adoption de la proposition de loi organique conduirait à un report du référendum prévu en septembre prochain, alors même que cette date est issue d'un compromis. Compte tenu de la sensibilité des enjeux, il n'apparaît pas opportun que le législateur national interfère en l'absence de consensus local. La dérogation permettant l'inscription d'office sur la liste référendaire des personnes relevant du droit commun natives de Nouvelle-Calédonie et y détenant le centre de leurs intérêts matériels et moraux avait été prévue uniquement pour le premier référendum.

Pour ces raisons, mon groupe votera contre la proposition de loi.

**M. Hervé Saulignac.** Cette proposition de loi touche un sujet important : l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, dont chacun connaît l'histoire parfois chaotique, parfois douloureuse. Je serais tenté de dire qu'à enjeux démocratiques exceptionnels, moyens exceptionnels et surtout mesures

exceptionnelles pour éviter toute forme de contestation et tout procès en illégitimité, même si je ne méconnais pas la nécessité de tenir le calendrier. À l'évidence, la bonne intention de l'État n'a pas produit les résultats escomptés : la consultation risque de faire l'objet de contestations.

De notre point de vue, l'inscription d'office sur une liste électorale ne peut être vue comme une mesure de nature à entraîner une rupture d'égalité ou une forme de manipulation : personne ne serait fondé à faire un tel procès. Rappelons également que ce débat revient de manière récurrente en métropole. Les décisions prises – je pense notamment à la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 – ne l'ont pas toujours été dans un parfait consensus. Le législateur a moins cherché l'unanimité que l'intérêt général et le bon fonctionnement de la démocratie.

Ce sont ces éléments qui doivent guider notre réflexion : l'intérêt général, la sincérité du scrutin, l'implication maximale des Calédoniens dans une consultation majeure. Considérant que la proposition de loi organique répond à ces trois points, nous lui apporterons notre soutien.

**M. Michel Zumkeller.** Un chiffre résume l'enjeu de l'inscription d'office des électeurs calédoniens appelés à voter pour les prochains référendums d'auto-détermination : le résultat du précédent référendum, où l'indépendance a été rejetée par 78 734 voix contre 60 199. L'indépendance de la Nouvelle-Calédonie ou son maintien au sein de la République française se jouait hier à 18 000 voix. Si le référendum du 6 septembre prochain voit une nouvelle fois le choix de la France remporter la majorité des suffrages, il y aura une nouvelle consultation en 2022. Le chemin est donc long et les équilibres entre les forces en présence fragiles. C'est pourquoi toute modification des contours du corps électoral se doit d'être incontestable.

Face à des enjeux aussi cruciaux, imaginerait-on mettre au bilan de cette législature la perte de la Nouvelle-Calédonie ? La question de l'inscription sur les listes électorales est absolument centrale. Or, pour assurer la sincérité du scrutin, porteur d'enjeux aussi conséquents que ceux attachés à l'indépendance ou à la pleine souveraineté d'un territoire, il est nécessaire que la consultation soit la plus large possible tout en répondant à des règles de légitimité du corps électoral appelé à se prononcer. C'est pourquoi les deux procédures d'inscription d'office entérinées par le comité des signataires en 2017 et transcrites dans la loi organique du 19 avril 2018 étaient des mesures de bon sens, politiquement justes. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs validé ces options en affirmant que le législateur organique avait entendu favoriser la participation la plus large possible à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Le dix-neuvième comité des signataires, réuni à Matignon le 10 octobre 2019, a pourtant fixé les modalités de préparation de la seconde consultation en rupture avec l'équilibre issu de l'accord politique entre indépendantistes et non-indépendantistes deux ans plus tôt. Si le principe que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et y résidant depuis au moins trois ans sont

présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux a été confirmé, leur inscription d'office n'a pas fait l'objet d'une reconduction. La proposition du Premier ministre en faveur d'une campagne de sensibilisation est bienvenue ; l'efficacité de cette démarche incitative ne saurait être comparée à celle d'une inscription d'office par les commissions administratives spéciales. Ces dissymétries constituent une rupture d'égalité en faveur des électeurs de statut coutumier, toujours inscrits d'office quand l'électeur de statut civil de droit commun ne pourra valablement se prononcer sur l'avenir de son territoire sans une démarche préalable.

Le rapporteur propose la reconduction, avant chacune des consultations sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, de l'inscription d'office sur la liste référendaire des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie, qui y demeurant de manière continue depuis au moins trois ans sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux. Le groupe UDI, Agir et Indépendants soutient vivement cette démarche sans laquelle le scrutin à venir ne saurait bénéficier des meilleures conditions de légitimité et de sincérité.

**M. Paul Molac.** Le groupe Libertés et Territoires est profondément attaché à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Nouméa, qui a ramené sérénité et dialogue en Nouvelle-Calédonie. En ce sens, nous pensons que toute modification porte en elle les germes de difficultés.

Le dix-neuvième comité des signataires, réuni le 10 octobre 2019, a conclu à un accord entre des indépendantistes et une majorité de loyalistes – pas tous, il est vrai. Pourquoi reviendrions-nous sur un accord local sachant que les ressortissants d'origine européenne ont reçu de l'État un document les incitant à s'inscrire sur la liste référendaire ? Cette inscription est rendue beaucoup plus difficile pour les autochtones dont l'habitat est bien plus diffus, voire mobile. Le compromis trouvé me semblant bon, il ne faut pas le remettre en cause.

Le groupe Libertés et territoires s'opposera à la proposition de loi.

**M. Moetai Brotherson.** Avant toute chose, je tiens à remercier les intervenants pour avoir tous souligné le caractère délicat du dossier.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont deux histoires parallèles, à telle enseigne qu'elles sont toutes deux inscrites sur la liste établie par les Nations unies des territoires à décoloniser – la Nouvelle-Calédonie depuis 1986 et la Polynésie française depuis 2017. Il convient de considérer non seulement la perspective nationale, mais également ce qu'en pense la communauté internationale.

Tout comme M. Paul Molac, je suis très attaché à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Nouméa. Il faut d'ailleurs saluer la sagesse qui avait prévalu de la part du Premier ministre socialiste de l'époque. Cette sagesse, je l'ai retrouvée dans la manière dont le Premier ministre et le Gouvernement actuels ont accompagné le

premier référendum – comme quoi on peut être de l’opposition et dire de temps en temps du bien de la majorité.

Lorsque cette proposition de loi organique s’est profilée dans notre horizon législatif, j’ai cherché à savoir si des auditions avaient été menées. Je n’en ai pas trouvé la moindre trace. Il serait pourtant bon d’avoir l’avis de tout le monde. La Nouvelle-Calédonie étant à un petit « vol d’oiseau » de la Polynésie, j’y ai contacté mes nombreux amis, aussi bien au FLNKS que dans le camp loyaliste, pour savoir ce qu’ils pensaient de cette proposition. Force est de constater que le FLNKS y est totalement opposé, mais qu’elle ne fait pas pour autant consensus dans le camp loyaliste : certains, que je ne rejoins pas, vont jusqu’à la soupçonner d’être motivée par d’autres perspectives électorales plus proches. Reste qu’une majorité sur le terrain y est opposée !

C’est la raison pour laquelle le groupe GDR ne la soutiendra pas.

**M. Philippe Gomès, rapporteur.** Je remercie l’ensemble des collègues qui se sont exprimés.

Avant toute chose, je souhaite revenir un instant sur le dispositif actuel pour que vous compreniez à quel point il peut être perçu douloureusement non pas par les « Européens » – puisque j’ai entendu cette expression – mais par tous les Calédoniens de statut de droit commun qui ont rejoint la Nouvelle-Calédonie au cours des cent soixante dernières années. Ils proviennent de toutes origines : à côté des Calédoniens de souche européenne issus de la colonisation pénale ou de la colonisation libre, il y a des Calédoniens de souche asiatique, japonaise, chinoise ou vietnamienne, issus de l’immigration de main d’œuvre venue travailler dans les mines de nickel à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ; il y a aussi les Calédoniens de souche polynésienne, wallisienne et futunienne, venus construire le pays tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Et bien évidemment, il y a toute la population métissée qui représente au moins un tiers de la population totale. Aussi est-ce bien de Calédoniens de statut de droit coutumier, d’origine kanak, et de Calédoniens de statut de droit commun que nous parlons !

Le dispositif adopté en 2018, qui avait fait l’objet d’un consensus, visait à régler le problème politique soulevé par les indépendantistes dans le cadre du scrutin relatif à l’accession à la pleine souveraineté. Ils avançaient à l’époque le nombre de 20 000 Kanak non inscrits sur les listes électorales, ce qui leur aurait interdit de reconnaître le résultat du référendum. Or, on sait qu’un résultat non reconnu conduit aussitôt à des boycotts actifs ou passifs, avec toutes les conséquences qui en découlent. Il était de notre responsabilité de trouver le moyen de sortir par le haut de cette problématique politique tout à fait particulière. C’est ainsi qu’a été avancée à l’époque l’idée d’une inscription d’office de tous les Calédoniens sur la liste électorale générale, ce qui permettait d’inscrire d’office les Calédoniens d’origine kanak sur la liste référendaire. Cependant, en ne traitant que le problème indépendantiste, on créait une discrimination inacceptable à l’égard des autres Calédoniens. C’est pourquoi un dispositif d’inscription d’office des

Calédoniens de statut de droit commun sur la liste référendaire avait été prévu. Toutefois, si nous avons définitivement réglé le problème des Calédoniens d'origine kanak, qui continuent de bénéficier de la procédure créée alors, nous en avons suscité un autre avec les Calédoniens de droit commun, puisqu'ils ne sont plus inscrits d'office sur la liste référendaire.

Si je suis revenu aux sources du dispositif, c'est pour montrer que les formations politiques non indépendantistes ont témoigné d'une volonté collective d'apporter une solution au problème indépendantiste pour assurer la sincérité du scrutin. Nous pouvons d'ailleurs nous réjouir du résultat qui a été reconnu par tous, notamment par les Nations-unies.

Il n'en reste pas moins que nous abordons la consultation référendaire de 2020 avec une discrimination majeure. Dès le comité des signataires de 2017, l'UC-FLNKS, la principale formation politique indépendantiste avec le Palika, s'était montrée réticente à l'inscription d'office des Calédoniens de statut de droit commun. Si elle est d'accord sur le processus politique, elle ne l'est pas sur la modification de la loi organique. Vous comprendrez que, dans ces conditions, le congrès, qui n'est pourtant composé que de cinquante-quatre élus, ait passé vingt-six heures sur l'examen d'un seul article... Ce sont des sujets extrêmement sensibles, que l'on aborde en responsabilité, sans chercher à faire de la petite politique politicienne comme on le constate parfois ailleurs.

Étant donné les réticences de l'Union calédonienne sur la modification de la loi organique, tout le débat visait à circonscrire l'inscription des Calédoniens de droit commun à l'année de la première consultation référendaire. Pour commencer, rien ne disait qu'il y en aurait d'autres, et encore fallait-il qu'elles soient demandées ! Certains indépendantistes, persuadés qu'il n'y aurait qu'un seul référendum qui consacrerait l'indépendance de Kanaky, ne voyaient pas l'intérêt de perdre son temps dans ces affaires. D'autres indépendantistes, quant à eux, ne voyaient pas d'inconvénient à ce que l'inscription soit automatique pour les trois consultations prévues. M. Charles Washetine, porte-parole du Palika, rappelait ainsi la possibilité d'une pluralité de référendums et l'importance, dès lors, de ne pas évoquer uniquement la consultation de 2018, mais de se référer à la notion de consultation générale sur la sortie de l'Accord de Nouméa. Le problème n'étant pas le Palika, mais l'Union calédonienne, nous avons fini par proposer à l'État de réécrire l'article pour trouver un point d'équilibre qui la satisfasse, en nous permettant d'aller plus sereinement vers le référendum de 2018.

Le dernier comité des signataires n'est pas parvenu à un consensus, contrairement à ce qu'ont affirmé plusieurs d'entre vous. C'est d'ailleurs bien ce qui le distingue des précédents ! C'est aussi pour cela que je me suis permis de déposer cette proposition de loi organique. Le relevé de décision est clair : *« L'Avenir en Confiance et Calédonie ensemble – qui comptent tout de même vingt-quatre élus au congrès de la Nouvelle-Calédonie – estiment inacceptable qu'il y ait une différence de traitement s'agissant de l'inscription sur la LESC entre les personnes relevant du statut coutumier et les personnes de droit*

*commun.* » C'est tout de même la marque d'un vrai désaccord de fond, non une nuance cosmétique ! À ce titre, l'Avenir en confiance et Calédonie ensemble ont demandé, comme en 2018, une modification de la loi organique, visant à inscrire d'office les natifs résidant depuis au moins trois ans en Nouvelle-Calédonie. Je ne sais pas quelles sont les sources, visiblement peu fiables, des collègues intervenus au titre des groupes GDR et Libertés et territoires, mais la totalité – je dis bien la totalité ! – des élus non indépendantistes du congrès sont opposés à la discrimination actée lors du dernier comité des signataires. Ils ont d'ailleurs rédigé à destination du président de l'Assemblée nationale une lettre indiquant qu'ils soutenaient la proposition de loi organique que je défends ce matin. Il ne serait, du reste, pas inutile de la diffuser aux membres de notre Commission pour leur parfaite information, ne serait-ce que pour rectifier des positions erronées.

Le comité des signataires n'ayant pas trouvé de solution, l'État a proposé une procédure permettant de faire comme si les citoyens de statut de droit commun pouvaient être inscrits d'office. Si c'était regrettable sur le plan des principes, cela permettait de se montrer pragmatique dans la mesure où le résultat devait être le même. C'est exactement ce qu'a dit le Premier ministre, qui a pris la peine de présider le dernier comité des signataires pendant une douzaine d'heures, en proposant un dispositif de détection exhaustive des électeurs concernés associé à une démarche incitative de l'État à leur endroit.

Mais, trois mois plus tard, nous connaissons le résultat : c'est un désastre. Les chiffres ont été dévoilés lors de la dernière réunion au haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, le 10 janvier.

Sur 1 606 Calédoniens natifs de droit commun – ceux dont nous demandons l'inscription d'office – nouvellement répertoriés dans les fichiers sociaux, 553 n'ont pas pu être contactés. Sur 1 053 courriers qui ont été envoyés, seuls 490 ont atteint leur destinataire car une centaine n'a pas pu être distribuée et 442 n'ont pas été réclamés. Sur les quelque 500 personnes qui ont reçu le courrier, combien vont constituer leur dossier d'inscription ?

En ce qui concerne les 940 natifs de droit commun inscrits sur la liste électorale générale en 2017 et non inscrits sur la liste référendaire, 228 courriers ont pu être remis – soit moins d'un quart –, 504 n'ont pas été réclamés et 208 n'ont pas été distribués...

Nous en sommes donc au point où moins d'un tiers – et même plutôt un quart – des Calédoniens concernés ont pu être contactés. Au bout du compte, tout porte à croire que seulement 5 % à 10 % du total de ceux qui auraient dû être inscrits d'office finiront par s'inscrire. La proposition de l'État est donc un échec total. On n'aboutit pas du tout au même résultat que celui qu'on aurait pu espérer dans le cadre d'une inscription d'office.

Je remercie M. Philippe Gosselin de la position exprimée en son nom ou en celui du groupe Les Républicains. Oui, c'est une rupture d'égalité : on ne rend

pas service à la Nouvelle-Calédonie en la cautionnant au Parlement. Oui, il faut la réparer. Cela n'aurait d'ailleurs rien de nouveau : cela a déjà été fait en 2018. Ce n'est pas une atteinte extraordinaire et irrémédiable : il s'agit de la même consultation, auprès du même corps électoral, renouvelée en 2020.

M. Philippe Latombe s'est inquiété de la date du référendum, prévue pour le 6 septembre, craignant que l'on n'ait pas le temps de respecter le calendrier. Je rappelle que le Conseil d'État a émis un avis sur cette question, indiquant que la date-limite pour l'organisation du référendum était le 3 novembre 2020. On dispose donc du temps nécessaire, si on le veut, une fois la proposition de loi adoptée, pour mettre en place la procédure dans les délais légaux, dès lors que l'on décale légèrement la date de la consultation en la faisant passer du 6 septembre au 3 novembre 2020. Décider si l'on sort ou pas de la République, cela mérite de prendre les quelques semaines nécessaires pour assurer la sincérité du scrutin.

Je remercie également Hervé Saulignac et Michel Zumkeller pour leurs interventions. Oui, le risque le plus important est celui de l'illégitimité du résultat : si une part de la population calédonienne – celle qui est défavorable à l'indépendance et qui est composée principalement de Calédoniens de statut civil de droit commun – considère que le résultat du 6 septembre 2020 n'est pas légitime parce que les uns ont été avantagés par rapport aux autres, non seulement on n'aura pas réglé un problème, mais on en aura créé un autre. Oui, la question de la légitimité des résultats est essentielle.

Enfin, monsieur Molac, je répète que la totalité des non-indépendantistes qui siègent au congrès sont défavorables au dispositif acté par l'État au comité des signataires. Aucun compromis n'a été trouvé ; c'est au contraire un constat de désaccord qui a été fait, ce qui est exceptionnel, puisque, habituellement, au bout du compte, et même si cela prend du temps, on trouve une voie médiane.

Tels sont, mes chers collègues, les éléments d'information que je souhaitais porter à votre connaissance à la suite de vos interventions – dont je vous remercie.

**M. Éric Diard.** Je salue les explications données par le rapporteur. J'avais eu le plaisir de discuter avec lui de la situation de la Nouvelle-Calédonie avant le premier référendum. Il m'avait donné des explications très précises, aussi bien concernant la situation que son évolution. Je voudrais saluer sa tempérance.

Je pense qu'il est légitime de rétablir l'équité avec l'inscription d'office des Calédoniens de statut civil de droit commun. Tout comme mon collègue Philippe Gosselin, je soutiens donc évidemment cette proposition de loi.

*La Commission aborde l'examen de l'article unique de la proposition de loi.*



**Article unique** (art. L. 218-3 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : *Inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression CLI de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Tout a été dit : l'amendement est défendu.

**M. Philippe Gomès, rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article unique est supprimé.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La suppression de l'article unique vaut rejet de la proposition de loi organique par la Commission. En conséquence, le texte sera examiné dans les termes de son dépôt le jeudi 30 janvier prochain. Monsieur le rapporteur, nous vous remercions.

**M. Philippe Gosselin.** Le résultat est ce qu'il est et, compte tenu des débats, malheureusement, un autre n'était pas envisageable. Mais peut-être pourrions-nous, dans l'intérêt collectif, au-delà des sensibilités des uns et des autres, nous retrouver d'ici à jeudi prochain. Prenons bien garde à ne pas faire de la Nouvelle-Calédonie un enjeu de politique politicienne – et en disant cela, je ne décoche aucune flèche aux précédents orateurs, car tout le monde fait très attention. Mais je tiens à rappeler que les principes d'égalité et de sincérité du scrutin sont vraiment essentiels.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi visant à permettre l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (n° 2500).*