



N° 3506

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE *complétant l'article 77 de la Constitution* (N° 3004),

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — L'APPROPRIATION INCOMPLÈTE DE L'ACCORD DE NOUMÉA PAR LA NATION : LA QUESTION DU CORPS ÉLECTORAL EN SUSPENS	8
A. UNE MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE COMPLEXE	8
1. De Paris à Nouméa.....	9
<i>a) Les accords de Matignon</i>	9
<i>b) L'accord de Nouméa</i>	10
2. De Nouméa à Paris en passant par Versailles.....	12
<i>a) La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 : la consécration du corps électoral restreint</i>	13
<i>b) La loi organique du 19 mars 1999 : l'organisation de la coexistence de plusieurs listes électorales</i>	15
B. UNE QUESTION EN SUSPENS : LA DÉFINITION DU CORPS ÉLECTORAL AUX ÉLECTIONS PROPRES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	19
1. Les incertitudes de la définition du corps électoral restreint.....	19
<i>a) Le régime des listes électorales aux élections du congrès et des assemblées de province</i>	19
<i>b) Le hiatus révélé par la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999 ...</i>	22
2. Les enjeux de la définition du corps électoral.....	25
<i>a) La participation du congrès et des assemblées de province à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa</i>	25
<i>b) Les liens entre corps électoral et citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie</i>	26
II. — LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉVISION INTERPRÉTATIVE DE LA CONSTITUTION ..	28
A. UNE LÉGALITÉ INCONTESTABLE	29
1. La possibilité ouverte au pouvoir constituant de restreindre le corps électoral.....	30
<i>a) La souveraineté du pouvoir constituant</i>	30
<i>b) La reconnaissance par le juge de possibles restrictions au corps électoral</i>	31

2. La compatibilité de la restriction du corps électoral avec les engagements internationaux de la France	35
<i>a) La compatibilité avec le Pacte relatif aux droits civils et politiques</i>	35
<i>b) La compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme</i>	37
B. UNE LÉGITIMITÉ À CONFIRMER.....	38
1. L'« esprit de Nouméa » et le précédent de 1999	39
<i>a) La paix civile avant tout</i>	39
<i>b) La révision constitutionnelle interrompue de 1999.....</i>	39
2. La « cristallisation » du corps électoral pour les élections du congrès et des assemblées de province	40
<i>a) Le respect du « contrat social » du 8 novembre 1998.....</i>	40
<i>b) Les conséquences de la révision constitutionnelle</i>	43
III. — EXAMEN EN COMMISSION	45
TABLEAU COMPARATIF	51
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	53
ANNEXE	57
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans la recherche permanente d'un juste équilibre entre appartenance à la République et adaptation à ses fortes particularités, la Nouvelle-Calédonie, avec onze statuts successifs entre 1946 et 1988, a connu de très nombreuses modifications institutionnelles.

Le processus engagé avec les accords de Matignon⁽¹⁾, signés le 26 juin 1988 et consacrés par la loi du 9 novembre 1988 adoptée par référendum⁽²⁾, a changé la nature du débat. En effet, il ne s'agissait plus alors seulement d'adaptations institutionnelles aux spécificités du territoire et le débat a quitté la question de la seule spécialité législative pour aborder celle de la souveraineté.

Ce processus entamé en 1988 s'est poursuivi par la signature, le 5 mai 1998, de l'accord du Nouméa. Cet événement a donné le signal de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998⁽³⁾ et de l'adoption d'un nouveau statut par la loi organique du 19 mars 1999⁽⁴⁾, marquant ainsi l'évolution de l'archipel d'un statut de territoire d'outre-mer à un statut *sui generis*, garanti par le titre XIII de la Constitution consacré aux « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* ».

La définition dérogatoire au droit commun du corps électoral susceptible de décider de l'avenir de la collectivité constitue un point essentiel de l'équilibre du processus de transition ouvert en 1988, prolongé et conforté en 1998, processus qui doit s'achever par la question de l'accession à la pleine souveraineté en 2019 ; voire, si les acteurs concernés en sont d'accord, en 2014. Ce problème de définition a été réglé par la loi organique du 19 mars 1999 précitée, qui a réservé le droit de vote aux citoyens qui avaient dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie au moment de la signature de l'accord, à leurs enfants devenus majeurs et aux citoyens qui pourront justifier de vingt ans de résidence en 2014. Ce point ne fait pas débat aujourd'hui.

(1) Les accords de Matignon sont constitués d'une déclaration générale complétée par deux textes. Ils ont été eux-mêmes complétés par l'accord dit « d'Oudinot », signé le 20 août 1988.

(2) Loi n° 88-1028 du 9 novembre portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

(3) Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(4) Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, complétée par la loi n° 99-210 également relative à la Nouvelle-Calédonie.

Selon la même logique, le corps électoral chargé de désigner les membres du congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province entre 1999 et la fin de l'application de l'accord de Nouméa a été défini de manière dérogatoire au droit commun. Tenant la promesse des accords de Matignon, l'accord de Nouméa, à la fois œuvre de réconciliation et contrat pour l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, a ainsi prévu que seules deux catégories de citoyens, outre leurs enfants devenus majeurs, peuvent participer aux élections territoriales : ceux qui justifiaient, au moment de la signature de l'accord, d'au moins dix ans de résidence et ceux qui peuvent justifier de dix ans de résidence au moment des élections.

Considérant, notamment, les éléments d'interprétation apportés par l'un des signataires de l'accord de Nouméa – le Front libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dont votre rapporteur a auditionné une délégation –, le législateur organique de 1999, approuvé par le Gouvernement, qui a lui aussi signé l'accord de mai 1998, a interprété la clause relative à cette deuxième catégorie d'électeurs comme réservant l'accès au corps électoral à ceux qui étaient installés en Nouvelle-Calédonie au moment de l'approbation de l'accord par la population intéressée, c'est-à-dire avant le 8 novembre 1998 (thèse du corps électoral dit « figé ») ⁽¹⁾.

En revanche, le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR), également signataire de l'accord, a estimé, notamment par la voix de ses parlementaires, nos collègues Jacques Lafleur et Pierre Frogier à l'Assemblée nationale et M. Simon Loueckhote au Sénat – tous trois ayant été auditionnés par votre rapporteur –, que la clause relative à cette deuxième catégorie d'électeurs devait s'entendre comme permettant à tous ceux qui habitaient en Nouvelle-Calédonie, qu'ils soient arrivés avant ou après l'accord de Nouméa, de participer aux élections des assemblées de province et du congrès, dès lors qu'ils remplissaient la seule condition de dix ans de domicile (thèse du corps électoral dit « glissant ») ⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel, examinant la loi organique précitée, sans annuler ces dispositions relatives au corps électoral, a fait prévaloir une interprétation de l'accord de Nouméa selon laquelle les nationaux français entrés en Nouvelle-Calédonie après 1998 acquerraient au bout de dix ans, soit en 2009 pour les premiers, le droit de vote pour les scrutins territoriaux ⁽³⁾. Se limitant à des considérations de droit – comment pouvait-il en être autrement ? –, il n'a pu que constater que la lettre de l'accord de Nouméa, même éclairée par la révision constitutionnelle de juillet 1998 et par la lettre de la loi organique, ne permettait pas de fonder une « cristallisation » du corps électoral limité aux populations arrivées avant l'approbation de l'accord de Nouméa par les électeurs ⁽⁴⁾.

(1) Voir tableau page 25.

(2) Id.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999.

(4) En tout état de cause, la liste électorale spéciale qui matérialise le corps électoral restreint n'est ni « gelée », ni « figée ». En effet, elle continuera de s'enrichir des enfants de parents inscrits au tableau annexe

Il a donc conclu à l'interprétation la moins rigide de la restriction du corps électoral au regard du droit de vote, tel que caractérisé par l'article 3 de la Constitution, en application duquel le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* » et « *sont électeurs (...) tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Afin de préserver l'esprit de l'accord de Nouméa tel qu'interprété par le législateur organique qui a pris acte des précisions apportées par certains des signataires, un projet de loi constitutionnelle, contenant à titre principal des dispositions relatives à la Polynésie française, fut déposé le 26 mai 1999. Adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre 1999, ce projet n'a cependant pu aboutir, le Congrès du Parlement n'ayant pu alors être réuni.

Les modifications relatives à la Polynésie française étant devenues sans objet, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁽¹⁾, le dépôt d'un nouveau projet de loi constitutionnelle limité à la seule Nouvelle-Calédonie était nécessaire⁽²⁾. Il vient confirmer l'assurance donnée par le Président de la République, lors de son déplacement sur l'archipel en juillet 2003 : « *J'en ai pris l'engagement et je le renouvelle, l'Accord de Nouméa sera pleinement appliqué. L'État est partie à cet Accord. Il le respectera. Il facilitera activement la concertation nécessaire à sa mise en œuvre. Il n'y aura pas de retour en arrière.* »⁽³⁾ Lors de ce même déplacement, dans un entretien accordé à un média radiophonique, il déclarait, à propos du corps électoral, dans le même sens : « *J'ai indiqué que je prenais l'engagement d'avoir réglé ce problème, en concertation très étroite et en accord très étroit, avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de mon mandat* »⁽⁴⁾.

Cet engagement a été réitéré sans ambiguïté, lors de plusieurs comités des signataires de l'accord de Nouméa⁽⁵⁾ et, plus récemment, par M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, lors de son déplacement dans l'archipel en mars 2006.

Ainsi, l'appropriation de l'accord de Nouméa par la Nation s'est heurtée à la question du corps électoral appelé à participer aux élections territoriales. Le présent projet de loi constitutionnelle y répond sans ambiguïté. Son adoption est à la fois conforme à notre ordre constitutionnel et nécessaire à la légitimation complète de l'accord de Nouméa et du processus qu'il a enclenché.

des personnes non admises à participer au scrutin du 8 novembre 1998 qui sont devenus majeurs et qui résident depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie et, jusqu'en 2009, des personnes qui sont arrivées en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998 et qui, progressivement, au fur et à mesure qu'elles acquièrent dix ans de résidence, quittent ledit tableau annexe.

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Ainsi, la procédure entamée en 1999 ne pouvait être reprise et poursuivie comme aurait pu l'être en 2000, d'un strict point de vue juridique, la procédure de révision engagée en 1973 à propos de la durée du mandat du Président de la République.

(3) Discours prononcé place des Cocotiers à Nouméa le mercredi 23 juillet 2003.

(4) Interview accordée à Radio Rythme Bleu (RRB), Nouméa, jeudi 24 juillet 2003.

(5) Voir, en annexe, les extraits des relevés de conclusions des trois derniers comités.

I. — L'APPROPRIATION INCOMPLÈTE DE L'ACCORD DE NOUMÉA PAR LA NATION : LA QUESTION DU CORPS ÉLECTORAL EN SUSPENS

En lui-même, l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 par l'État, le FLNKS et le RPCR, n'avait pas de valeur juridique. Pour qu'il acquière force de droit, il était nécessaire, dans un premier temps, de réviser la Constitution de manière à y faire référence, et, dans un second temps, de le mettre en œuvre dans une loi organique, complétée par une loi « ordinaire ».

Mené dans un laps de temps très court, en moins d'un an, ce processus complexe a permis, d'abord aux habitants de Nouvelle-Calédonie, qui ont approuvé l'accord par la consultation du 8 novembre 1998, ensuite à la Nation tout entière, par la voie de ses représentants, de s'approprier le contrat signé par les principales forces politiques de l'archipel.

Mais cette appropriation est restée incomplète. En effet, une divergence d'appréciation a été mise en évidence entre le législateur organique et le Conseil constitutionnel sur les limites qu'il convenait de donner au corps électoral appelé à participer aux élections des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie pendant la durée d'application de l'accord de Nouméa.

A. UNE MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE COMPLEXE

La mise en place du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie, telle que prévue par l'accord de Nouméa de mai 1998, impliquait l'adoption de dispositions qui contrevenaient à la Constitution.

Une révision constitutionnelle, adoptée à la quasi-unanimité par le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 6 juillet 1998, a donc été engagée pour autoriser le législateur organique à définir un statut conforme à l'accord de Nouméa.

Au premier rang de ces dispositions particulières figurait la définition du corps électoral appelé à se prononcer sur l'avenir de l'archipel à la fin du processus, mais aussi aux différentes élections du congrès et des assemblées de province qui jalonnaient la période de transition. Cette question du corps électoral avait déjà été au cœur des préoccupations des signataires des accords de Matignon de juin 1988.

1. De Paris à Nouméa

La restriction du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie est une revendication constante des forces politiques indépendantistes. Craignant un afflux massif en Nouvelle-Calédonie de citoyens français, en particulier métropolitains, sans attache particulière avec le territoire, le FLNKS a toujours souhaité préserver une situation démographique qui lui permette d'espérer, à terme, une population majoritairement mélanésienne en Nouvelle-Calédonie.

a) Les accords de Matignon

Chacun garde en mémoire les graves troubles qui ont secoué l'archipel de la Nouvelle-Calédonie dans les années 1980. La paix civile y a été restaurée à la suite des accords de Matignon signés en juin 1988. Ils ont conduit à l'élaboration d'un nouveau statut, le onzième depuis 1946.

Comme l'a rappelé l'article 1^{er} de la loi du 9 novembre 1998, traduction juridique des accords de Matignon approuvée par le référendum du 6 novembre, les dispositions de cette loi avaient « *pour objet de créer, par une nouvelle organisation des pouvoirs publics, les conditions dans lesquelles les populations de Nouvelle-Calédonie, éclairées sur les perspectives d'avenir qui leur sont ouvertes par le rétablissement et le maintien de la paix civile et par le développement économique, social et culturel du territoire, pourront librement choisir leur destin* ».

Déjà, en juillet 1983, lors des discussions qui avaient été conduites sous l'égide du secrétaire d'État chargé des départements et territoires d'outre mer de l'époque, M. Georges Lemoine, à Nainville-les-Roches, près de Paris, la question du corps électoral avait acquis une prégnance particulière.

Lors des négociations des accords de Matignon, la question du corps électoral a été de nouveau, comme en 1983, au centre des discussions. Les accords ont ainsi prévu que « *les électeurs et électrices de Nouvelle-Calédonie qui seront appelés à se prononcer sur ce projet de loi référendaire ainsi que leurs descendants accédant à la majorité constituent les populations intéressées à l'avenir du territoire. Ils seront donc seuls autorisés à participer jusqu'en 1998 aux scrutins qui détermineront cet avenir : scrutin pour les élections aux conseils de province et scrutin d'accession à la pleine souveraineté.* »

L'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988 prévoyait la tenue d'un scrutin d'autodétermination entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1998. Un point d'équilibre ayant été trouvé, il était alors disposé que, pour ce scrutin, seuls seraient admis à voter les électeurs inscrits sur les listes électorales en 1988. Il fallait donc avoir résidé au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie pour y prendre part. Il était prévu, en outre, qu'étaient réputées avoir leur domicile sur le territoire, alors même qu'elles accomplissaient le service national ou poursuivaient un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile dans le territoire.

Le décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour l'application de ces dispositions ⁽¹⁾, dans son article 1^{er}, confiait à la commission de révision des listes électorales le soin de déterminer, pour chaque bureau de vote, « *sur un tableau annexe ceux des électeurs inscrits sur la liste électorale dont elle constate qu'ils ne remplissent pas les conditions de domicile* » prévues par l'article 2 de la loi de novembre 1988 précitée.

Avant la fin de l'application des accords de Matignon, les points de vue des parties se sont rapprochés sur la nécessité d'éviter un « référendum couperet », prévu par l'article 2 de la loi référendaire et qui aboutirait à une impasse politique. Notre collègue, Jacques Lafleur, dans ses mémoires, rappelle ainsi la problématique qui se posait aux signataires des accords de 1988 : « *ce référendum, nous étions certains de le gagner, et (...) chacun le savait ici comme en métropole. Ainsi la Nouvelle-Calédonie resterait dans la France mais ce ne serait qu'une victoire à la Pyrrhus. Notre victoire laisserait sur le bord du chemin une minorité indépendantiste kanake vaincue.* » ⁽²⁾ À son initiative, de nouvelles discussions ont donc été ouvertes afin de rechercher une « solution consensuelle ».

b) L'accord de Nouméa

Les acteurs locaux ont alors choisi une évolution statutaire garantissant à court terme une autonomie plus grande et comportant, à moyen terme, la possibilité d'accession à l'indépendance, si ce choix était fait par les populations intéressées. Constitué d'un préambule et d'un document d'orientation, l'accord de Nouméa signé par le FLNKS, le RPCR et l'État, le 5 mai 1998, a ainsi abandonné l'idée du référendum d'autodétermination en 1998, inscrite dans les accords de Matignon, au profit de l'ouverture d'une nouvelle période transitoire qui devra s'étendre entre quinze et vingt ans et à l'issue de laquelle sera posée la question de l'accession à la pleine souveraineté.

La problématique de la restriction du corps électoral est demeurée au cœur des discussions. Lors des négociations, le FLNKS souhaitait reconduire un dispositif de même nature que celui adopté lors des accords de Matignon, le RPCR préférant, quant à lui, une définition plus large du corps électoral.

Cette question s'est posée à un triple titre : d'abord pour la consultation des électeurs de Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa lui-même, ensuite pour la consultation finale qui doit clore la période transitoire, enfin pour les élections provinciales qui doivent se dérouler à partir de 1999 tous les cinq ans.

(1) Décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour l'application des articles 2 et 3 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

(2) M. Jacques Lafleur, *L'assiégé*, Paris, Plon, 2000, pages 180-181.

Pour la consultation sur l'accord lui-même, ce dernier, dans son point 6.3, prévoyait qu'« *un scrutin sera organisé avant la fin de l'année 1998 sur l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, objet du présent accord. La loi constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie permettra que ne se prononcent que les électeurs admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988.* »

Pour les consultations finales prévues dans son point 5, l'accord de Nouméa, dans son point 2.2.1., stipule que « *le corps électoral (...) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5 et qui ont été admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi référendaire, ou qui remplissaient les conditions pour y participer, ainsi que ceux qui pourront justifier que les interruptions dans la continuité de leur domicile en Nouvelle-Calédonie étaient dues à des raisons professionnelles ou familiales, ceux qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux et ceux qui ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux* ». Il est ajouté : « *pourront également voter pour ces consultations les jeunes atteignant la majorité électorale, inscrits sur les listes électorales, et qui, s'ils sont nés avant 1988, auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou, s'ils sont nés après 1988, ont eu un de leurs parents qui remplissait ou aurait pu remplir les conditions pour voter au scrutin de la fin de 1998* » et « *pourront également voter à ces consultations les personnes qui pourront justifier, en 2013, de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie* ».

À propos des élections provinciales et territoriales, l'accord de Nouméa dans son préambule prévoit que « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* ». Dans le point 2.2.1. de son document d'orientation, il est stipulé : « *Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.* »

Ainsi, trois catégories d'électeurs aux élections provinciales et territoriales sont déterminées : la première est constituée des électeurs inscrits, ou qui pouvaient l'être, pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 destinée à approuver ou à rejeter l'accord de Nouméa ; pour les deux autres catégories d'électeurs, le texte offre la possibilité de devenir ultérieurement électeur à certaines personnes, sous réserve de leur inscription ou de celle d'un de leurs parents sur le « tableau annexe ».

Dès lors se posait la question de la définition, dans l'accord de Nouméa, de ce tableau annexe des personnes non admises à participer aux scrutins provinciaux et territoriaux.

S'agissait-il du tableau annexe tel qu'il existait au moment de la signature de l'accord ? Dans ce cas, ne pourraient participer aux élections territoriales et provinciales que les personnes et leurs enfants devenus majeurs qui étaient arrivés en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation de 1998 et qui pourraient justifier au moment de l'élection d'une durée de dix ans de présence sur le territoire.

Ou bien s'agissait-il du même tableau annexe, mais qui aurait vocation à continuer d'être complété au fur et à mesure des arrivées sur le territoire néocalédonien et qui ne serait donc pas « cristallisé » en 1998 ? Dans ce cas, pourraient participer aux élections du congrès et des assemblées de province les citoyens français arrivés en Nouvelle-Calédonie après la consultation de novembre 1998 qui pourront justifier de dix ans de présence au moment du scrutin.

À la signature de l'accord, cette question pouvait être posée, bien que la référence aux accords de Matignon dans le point 2.2.1. laisse à penser que la première définition était celle qui était dans l'esprit des signataires. En effet, il faut se souvenir du fait que les termes de ces accords, rappelés plus haut et relatifs aux « élections aux conseils de province » ouvertes aux seuls électeurs de 1988, n'avaient pu être mis en œuvre, le Gouvernement ayant relevé, postérieurement à la signature des accords, l'impossibilité constitutionnelle d'exclure de ces élections provinciales la participation des électeurs inscrits sur les listes électorales après le scrutin référendaire de 1988. Le FLNKS y a vu un engagement de l'État non tenu.

2. De Nouméa à Paris en passant par Versailles

Le préambule de l'accord de Nouméa prévoyait que « *sa mise en œuvre suppose une loi constitutionnelle que le Gouvernement s'engage à préparer en vue de son adoption au Parlement* ». La question de la restriction du corps électoral en Nouvelle-Calédonie a constitué l'une des raisons qui ont motivé la révision constitutionnelle de juillet 1998⁽¹⁾. Elle a trouvé un prolongement dans la loi organique du 19 mars 1999.

(1) Voir, notamment, Mme Catherine Tasca, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 972, 9 juin 1998, page 66, et M. Jean-Marie Girault, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, session ordinaire de 1997-1998, document n° 522, 24 juin 1998, page 23.

a) La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 : la consécration du corps électoral restreint

La Constitution révisée par une loi constitutionnelle votée le 6 juillet 1998 par le Congrès du Parlement, par 827 voix pour et 31 contre, et promulguée le 20 juillet comporte désormais un titre XIII intitulé « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* ».

L'article 76 règle la question de la consultation électorale en Nouvelle-Calédonie pour l'approbation de l'accord de Nouméa. Comme la question qui devait être posée n'était pas celle de l'autodétermination, comme cela avait initialement été prévu par les accords de Matignon, il n'était pas possible d'utiliser l'article 53 de la Constitution pour restreindre le corps électoral et une disposition constitutionnelle spéciale devait être adoptée : « *Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française. Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.* » Ainsi l'accord de Nouméa a fait son entrée dans le texte constitutionnel. L'article 76 valide le corps électoral restreint prévu en 1988.

C'est dans le cadre de la consultation organisée sur le fondement de l'article 76 que, le 8 novembre 1998, les électeurs de Nouvelle-Calédonie, avec 72 % des suffrages exprimés et plus de 51 % des inscrits, ont approuvé, sans ambiguïté et de manière forte, le processus inscrit dans l'accord de Nouméa. Cette volonté doit être respectée.

Prenant également place dans le titre XIII portant « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », l'article 77 de la Constitution détermine les matières dans lesquelles une loi organique doit intervenir pour fixer le statut de ce territoire. Il règle la situation après le référendum d'approbation en Nouvelle-Calédonie de l'accord de Nouméa.

En conséquence, il autorise le Parlement à prendre, par une loi organique, les mesures de l'accord de Nouméa qui nécessitaient une autorisation préalable du pouvoir constituant, parce qu'elles n'auraient pas été conformes à la Constitution avant sa révision, ce qui inclut la notion de transfert définitif de compétences, le régime particulier des lois du pays, la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie et ses conséquences en matière électorale et d'emploi, la possibilité de revenir du statut de droit commun au statut civil particulier et l'organisation de la consultation à l'issue du processus de Nouméa.

Le dernier alinéa de l'article 77 dispose que les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa sont définies par la loi.

Cette révision de la Constitution est donc venue traduire, dans le texte juridique suprême, les discussions qui ont abouti à la signature de l'accord de Nouméa. Il faut ainsi reconnaître que ce dernier a conduit le pouvoir constituant à faire montre d'une audace juridique toute particulière. Ces nouveautés ont permis d'envisager différemment les relations entre l'État et les collectivités d'outre-mer, comme l'a confirmé la révision constitutionnelle ultérieure du 28 mars 2003.

En adoptant, le 6 juillet 1998, le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, le Congrès du Parlement a ainsi conféré à ce territoire un statut inédit. La Nouvelle-Calédonie n'est plus un territoire d'outre-mer, ni une collectivité territoriale de la République. Elle dispose d'un statut propre qui lui permet de jouir d'une autonomie sans précédent.

En outre, dans le titre XII, l'article 74-1, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, est explicitement applicable à la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit que « *le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure* ». Les autres dispositions du titre XII de la Constitution seraient applicables aux communes et, dans la mesure où elles ne sont pas contraires à l'accord de Nouméa, aux provinces. Elles ne s'appliquent pas, en revanche, à la collectivité *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾.

En ce qui concerne le corps électoral restreint aux élections du congrès et des assemblées de province, si la question du tableau annexe n'a pas été directement posée, les propos tenus par Lionel Jospin, alors Premier ministre, devant le Parlement réuni en Congrès, le 6 juillet 1998, réaffirment la filiation entre les accords de Matignon et l'accord de Nouméa sur ce point nodal du consensus néocalédonien :

« Selon les accords de Matignon, seuls les électeurs appelés à participer au référendum de novembre 1988 seraient autorisés à participer également au scrutin d'autodétermination et aux élections des conseils de province et du congrès. Les accords n'ont pu être appliqués sur ce dernier point.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, Loi organique relative au référendum local, considérants 4 et 5 (note M. Jean-Éric Schoettl, Les petites affiches, 25 septembre 2003, n° 192, page 8) ; M. Guy Geoffroy, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 1541, 14 avril 2004, page 31 ; M. Daniel Hoefel, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Sénat, session ordinaire de 2003-2004, document n° 324, 26 mai 2004, page 38 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, considérants 6 et 7 (note M. Jean-Éric Schoettl, Les petites affiches, 13 août 2004, n° 162, page 12).

« Les signataires de l'accord de Nouméa ont donc souhaité que l'engagement pris s'applique pour la période qui s'ouvre. Bien entendu, tous les citoyens français vivant en Nouvelle-Calédonie conserveront le droit de voter pour les scrutins nationaux. Les restrictions ne s'appliqueront que pour les élections aux institutions locales. En raison des particularismes néo-calédoniens, il n'apparaît pas contraire aux principes démocratiques que des citoyens qui ne passent que quelques années seulement sur le territoire ne déterminent pas les décisions qui concernent celui-ci spécifiquement. »

Auparavant, dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle, Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des Lois, avait précisé que *« pour les élections aux assemblées de province et au congrès, pourront participer au vote, outre les électeurs inscrits sur les listes électorales en 1998 et résidant sur le territoire depuis le 6 novembre 1988, ceux qui rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection ainsi que ceux qui, atteignant leur majorité après 1998, auront été domiciliés en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998, ou auront un parent admis à voter en 1998 ou domicilié dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection »* ⁽¹⁾.

b) La loi organique du 19 mars 1999 : l'organisation de la coexistence de plusieurs listes électorales

En application des nouvelles dispositions constitutionnelles, le Parlement a été saisi en décembre 1998 de deux projets de loi, organique et ordinaire, relatifs à la Nouvelle-Calédonie. Ils ont été adoptés, après réunion de la commission mixte paritaire, dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale, puis promulgués le 19 mars 1999. Ils traduisent juridiquement l'équilibre politique trouvé entre les signataires de l'accord de Nouméa. Comme l'indiquait, dans son rapport au Sénat, M. Jean-Jacques Hyest : *« Le nouvel équilibre institutionnel et juridique proposé constitue à la fois un aboutissement et un nouveau point de départ dans l'histoire statutaire de la Nouvelle-Calédonie »* ⁽²⁾.

— L'organisation institutionnelle issue de l'accord de Nouméa

En application de la loi organique, comme c'était le cas dans la loi référendaire du 9 novembre 1988, la Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces, la province Nord, la province Sud et la province des îles Loyauté. Hormis le sénat coutumier et le conseil économique et social qui ont un rôle essentiellement consultatif, chaque niveau dispose d'une assemblée délibérante, le congrès pour l'ensemble de la collectivité, l'assemblée de province pour chacune des trois provinces.

(1) Mme Catherine Tasca, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 972, 9 juin 1998, page 44.*

(2) M. Jean-Jacques Hyest, Rapport sur le projet de loi et le projet de loi organique adoptés par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatifs à la Nouvelle-Calédonie, *Sénat, session ordinaire de 1998-1999, document n° 180, tome 1, 28 janvier 1999, page 19.*

Le congrès est composé de cinquante-quatre membres. Comme sous l'empire de la loi du 9 novembre 1988, il est composé des membres des assemblées de province et donc élu en même temps qu'elles. Mais, à la différence du statut institué en 1988, il n'est pas composé de tous les membres de ces assemblées. Ainsi, l'assemblée de la province des îles Loyauté comprend quatorze membres, dont sept membres du congrès, celle de la province Nord vingt-deux membres, dont quinze membres du congrès, et celle de la province Sud quarante membres, dont trente-deux membres du congrès. Les circonscriptions pour l'élection des membres des assemblées de province et du congrès sont constituées par chacune des trois provinces.

COMPOSITION DES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Type d'assemblée	Îles Loyauté	Province Nord	Province Sud
Membres de l'assemblée	14	22	40
Dont membres du congrès	7	15	32
Total des membres du congrès	54		

Le congrès, qui élit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, exécutif de la collectivité, exerce une compétence d'attribution. Cette compétence est appelée à s'enrichir au rythme des transferts des compétences assurées par l'État. Les assemblées de province exercent la compétence de droit commun.

Aux termes de la loi organique et sans considération du cas spécifique de la consultation du 8 novembre 1998 qu'on ne mentionnera que pour mémoire, trois types de corps électoral peuvent être désormais distingués en Nouvelle-Calédonie, comme le montre le tableau ci-dessous.

LA COEXISTENCE DES DIVERSES CATÉGORIES DE LISTE ÉLECTORALE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Type de consultation	Liste électorale	Fondement
Référendums nationaux	Liste électorale de droit commun	Code électoral
Élection présidentielle		
Élections législatives		
Élections européennes (1)		
Élections municipales (1)		
Élections du congrès et des assemblées de province à partir de 1999	Liste électorale spéciale	Articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999
Consultation sur l'accession à la pleine souveraineté à partir de 2014	Liste électorale spéciale	Article 218 de la loi organique du 19 mars 1999
<i>Pour mémoire : consultation sur l'accord de Nouméa du 8 novembre 1998</i>	Liste électorale spéciale	Article 76 de la Constitution et article 2 de la loi du 9 novembre 1988

(1) Peuvent participer à ces élections tous les citoyens des États membres de l'Union européenne.

— *La liste électorale pour les scrutins européens, nationaux et municipaux*

En premier lieu, dans le silence de la loi organique, le droit commun s'applique à tous les scrutins non visés par elle. Ainsi, tous les citoyens français, installés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur les listes électorales de droit commun, peuvent participer aux référendums nationaux, à l'élection présidentielle, aux élections législatives. Tous les citoyens des États membres de l'Union européenne installés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur les listes électorales de droit commun peuvent participer aux élections des représentants français au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales.

À propos de ces dernières, il est néanmoins précisé, dans le document d'orientation de l'accord de Nouméa, dans son point 2.2.1., que « *le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie* ». En conséquence, l'article 27 de la loi organique dispose que « *le congrès peut à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférées par une loi organique ultérieure, les compétences suivantes : (...) règles relatives à l'administration des provinces et des communes (...).* »

— *La liste électorale spéciale pour les élections du congrès et des assemblées de province*

En deuxième lieu, pour les élections des assemblées de province et du congrès, la loi organique, dans son article 188, réserve le droit de vote à trois catégories de citoyens qui doivent répondre à l'un des critères suivants :

— remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, ce qui inclut ceux qui étaient effectivement inscrits et ceux qui auraient pu l'être, mais qui ne l'ont pas été, par exemple, parce qu'ils ne l'avaient pas demandé ;

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

— être devenus majeurs 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.

Il est précisé, par ailleurs, que les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou – condition nouvelle par rapport aux conditions définies pour la consultation du 8 novembre 1998 – pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales, n'interrompent pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, le délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

— *La liste électorale spéciale pour la consultation d'accession à la pleine souveraineté*

En troisième lieu, la loi organique organise un système de consultation qui doit clore l'application de l'accord de Nouméa. Elle dispose ainsi que la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République dans la dernière année du mandat.

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

Pour répondre aux exigences posées par l'accord de Nouméa, la loi organique, dans son article 218, prévoit que « *sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :*

- « a) *Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;*
- « b) *N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;*
- « c) *N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;*

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

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

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

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

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

Dans son article 219, la loi organique dispose que les électeurs remplissant ces conditions sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation. Cette liste spéciale est dressée à partir de la liste électorale de droit commun en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. Le corps électoral ainsi défini s'avère plus restreint que celui défini pour les élections du congrès et des assemblées de province, dès lors que le citoyen qui souhaite participer au scrutin d'accession à la pleine souveraineté doit, notamment, justifier d'une durée de vingt ans de domicile à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014. Comme le relevait votre rapporteur pour l'Assemblée nationale du projet de loi organique, « *chacune des conditions repose sur l'existence d'un lien fort, direct ou indirect, avec la Nouvelle-Calédonie. Ce lien peut naître d'une domiciliation continue sur le territoire ou de la présence d'un parent en Nouvelle-Calédonie qui lui-même y demeure durablement.* »⁽¹⁾

B. UNE QUESTION EN SUSPENS : LA DÉFINITION DU CORPS ÉLECTORAL AUX ÉLECTIONS PROPRES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

1. Les incertitudes de la définition du corps électoral restreint

a) Le régime des listes électorales aux élections du congrès et des assemblées de province

Le régime juridique des listes électorales spéciales dressées pour les élections du congrès et des assemblées de province est fixé par l'article 189 de la loi organique.

(1) M. René Dosière, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et sur le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1275, tome I, 16 décembre 1998, pages 224.*

Tirant les conséquences de la définition d'un corps électoral restreint résultant de l'article 188 et s'inspirant du système organisé par l'article 3 de la loi référendaire du 9 novembre 1988, l'article 189 prévoit qu'est dressée une liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province, distincte de la liste électorale établie pour les élections nationales et municipales.

Cette liste électorale spéciale doit être dressée à partir de la liste électorale en vigueur, c'est-à-dire la liste électorale générale, et du tableau annexe répertoriant les électeurs non admis à participer au scrutin régulièrement mis à jour pour en extraire les personnes accédant à la qualité d'électeur et y porter les noms des nouveaux arrivants qui, eux, ne pourront devenir électeurs. Ainsi, en permanence, la liste électorale générale se compose de la liste électorale spéciale et du tableau annexe. Ces derniers sont mis à jour chaque année, au plus tard le 31 mars.

Une commission administrative spéciale est chargée d'établir cette liste pour chaque bureau de vote. Comme en 1988, elle est composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation et qui en est le président, du délégué de l'administration désigné par le haut-commissaire, du maire de la commune ou de son représentant et de deux électeurs de la commune, désignés par le haut-commissaire, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En cas de partage des voix au sein de la commission administrative, celle du président est prépondérante.

Afin de pouvoir identifier plus aisément certains électeurs, il est prévu que la commission puisse consulter des représentants de la coutume, désignés selon les usages reconnus, devant être domiciliés dans la commune et jouir de leurs droits électoraux. Elle est, en outre, habilitée à procéder à toutes investigations utiles par l'intermédiaire d'un officier ou d'un agent de police judiciaire.

Elle est chargée d'inscrire sur la liste spéciale, à leur demande, les personnes remplissant les conditions. Les demandes d'inscription sont, accompagnées des justifications nécessaires, déposées à la mairie et transmises à la commission. De plus, elle doit procéder à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant la condition de domicile. Cette dernière disposition transpose le mécanisme d'inscription d'office introduit par la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 et codifié à l'article L. 11-1 du code électoral. Afin de pouvoir procéder à ces inscriptions d'office, les commissions administratives spéciales sont rendues destinataires des informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des intéressés. Les rectifications à la liste électorale spéciale sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision par la commission.

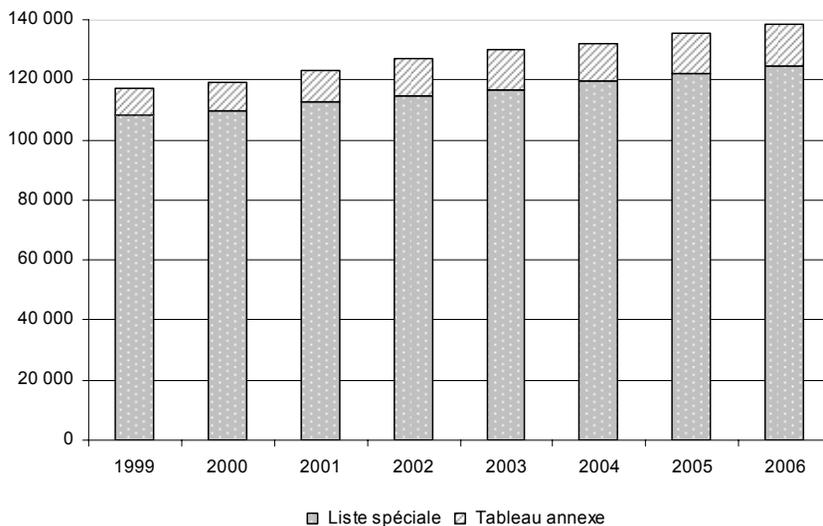
Enfin, l'Institut territorial de la statistique et des études économiques (ISEE) est chargé de tenir un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales établies dans l'ensemble des bureaux de vote. Le tableau et le graphique ci-après permettent de mesurer l'évolution parallèle de la liste électorale spéciale et du tableau annexe.

**ÉVOLUTION DES LISTES ÉLECTORALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE
(1988-2006)**

Année	Liste spéciale	Tableau annexe	Part des non-admis (en %)
Référendum 1988 <i>(pour mémoire)</i>	88 322		<i>ns</i>
1992	87 079	1 481	1,67
1995	96 412	7 565	7,28
1998	104 078	8 868	7,85
Référendum 1998	106 698		<i>ns</i>
1999	108 441	8 738	7,46
2000	109 940	9 450	7,92
2001	112 618	10 271	8,36
2002	114 495	12 395	9,77
2003	116 829	13 031	10,03
2004	119 546	12 575	9,52
2005	122 202	13 460	9,92
2006	124 661	14 037	10,12

**ÉVOLUTION DES LISTES ÉLECTORALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE
(1999-2006)***

Nombre d'inscrits



Source : ISEE, fichier général des électeurs de Nouvelle-Calédonie.

*Chaque année, à la clôture de la révision des listes (mois de mars ou avril)

b) Le hiatus révélé par la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999

La question qui pouvait se poser à la lecture littérale de l'accord de Nouméa se pose à nouveau à la lecture de la loi organique.

Le tableau annexe visé par l'article 189 est un tableau annexe « vivant », qui recense les personnes non admises à participer aux élections provinciales *après 1998*. Il peut donc être distingué du tableau annexe visé par la Constitution *via* la référence à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988, tableau qui, lui, est *arrêté en 1998*.

Ainsi, l'introduction par la loi organique, après le vote de la loi constitutionnelle, d'une référence à un autre tableau annexe a rendu le dispositif plus complexe, à tel point que certains se sont demandé si la condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, assortie de celle exigeant l'inscription au tableau annexe ne s'appliquait pas, en fait, à ce nouveau tableau tenu à jour après 1998.

Si cette dernière hypothèse se vérifiait, alors, dès qu'une personne est domiciliée depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, elle serait de ce seul fait électrice. En effet, la condition d'inscription au tableau annexe serait par définition remplie. Ainsi, pourraient voter, à partir de 2008, les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie *après 1998*.

En revanche, si l'on prend en compte le tableau annexe de la consultation de 1998, seules seraient susceptibles de voter aux élections provinciales les personnes arrivées sur le territoire *avant 1999*. C'est cette hypothèse qui a été retenue par le constituant en juillet 1998 et qui a été confirmée par le législateur organique.

Si l'on se reporte, en effet, à leur rapport respectif, les deux rapporteurs du projet de loi organique, d'une part, pour l'Assemblée nationale, notre collègue René Dosière, et, d'autre part, pour le Sénat, M. Jean-Jacques Hyest, se sont exprimés sans ambiguïté sur ce point ⁽¹⁾.

Le premier écrit ainsi : « *À quel tableau annexe fait-on référence dans l'accord de Nouméa ? Il est clair qu'il s'agit du tableau qui a été constitué en vue de la consultation référendaire de 1998. Figurent sur ce tableau – et sont donc exclues de la liste électorale spéciale – les personnes qui ne respectent pas la condition fixée par l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre (1988), c'est-à-dire celles qui n'ont pas eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de la date du référendum du (6) novembre 1988 jusqu'à la date de la consultation, qui aurait dû être celle relative à l'autodétermination, de 1998. (...) Les personnes installées en Nouvelle-Calédonie, après le référendum de 1988 jusqu'à la consultation de 1998, pourront donc voter aux élections provinciales dès qu'elles auront rempli la condition de domicile. Les premières retrouveront ce droit de suffrage en 1999, les dernières à la fin de 2008.* »

(1) M. René Dosière, op. cit., pages 190 à 193 ; M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., pages 220 à 223.

Le second adopte la même interprétation : *« l'intention sous-jacente à l'accord de Nouméa n'est pas d'instaurer un corps électoral "glissant", s'enrichissant au fil du temps des personnes dont l'inscription serait progressivement portée au tableau annexe et qui en sortiraient pour devenir des électeurs au moment où elles pourraient justifier de dix ans de résidence »*.

Ainsi, selon les rapporteurs, le tableau annexe visé dans la deuxième catégorie d'électeurs admis à participer aux élections provinciales correspond à la liste des personnes qui n'étaient pas admises à participer au scrutin d'autodétermination de 1998. Il a été obtenu par différence entre la liste électorale générale qui comprend les personnes qui ont pu participer à toutes les élections et la liste électorale spéciale qui comprend les seules personnes autorisées à voter à la consultation de 1998. Ainsi, si la nature et l'objet du scrutin – la consultation sur l'accord de Nouméa ayant été substituée au référendum d'autodétermination – ont changé, le corps électoral devait rester fixé dans sa composition arrêtée dix ans plus tôt. Il en va donc de même pour le tableau annexe.

Cette interprétation a été confirmée par le secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Jean-Jack Queyranne, devant le Sénat, le 16 février 1999, à l'occasion de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire : *« Aux termes de l'article 177, peuvent participer à l'élection des assemblées de province les personnes qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 (...) et celles qui, inscrites au tableau annexe du 8 novembre 1998, auront, au jour du scrutin provincial, rempli la condition de dix ans de résidence, ainsi que les jeunes majeurs dont l'un des parents remplissait l'une ou l'autre condition et résidant eux-mêmes en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection.*

« À mesure qu'elles rempliront la condition de résidence entre 1998 et 2008, ces personnes pourront voter à l'élection aux assemblées de province.

« Un amendement du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a permis de revenir à une rédaction meilleure, évitant une ambiguïté. Il a été accepté par le Sénat. »

En application de l'article 77 de la Constitution, la loi organique et la loi « ordinaire » relatives à la Nouvelle-Calédonie ont été transmises par le Premier ministre au Conseil constitutionnel, la première en application des articles 46 et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, et la seconde en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Ainsi, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de donner, sur la question de la définition du corps électoral appelé à se prononcer aux élections provinciales, une interprétation de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie qui apparaît divergente avec l'intention du pouvoir constituant telle qu'interprétée par le législateur organique de 1999 et certains signataires de l'accord de Nouméa, à savoir le FLNKS et le Gouvernement.

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 relative à la loi organique, le Conseil a fait une lecture littérale – comme cela était son rôle – des dispositions relatives au corps électoral pouvant participer aux élections aux assemblées de province et au congrès.

Le juge constitutionnel a, en effet, considéré « *qu'il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998 ; qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution et respecte l'accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, " inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection "* ». »

Dès lors qu'aucune disposition explicite dans l'accord de Nouméa ni dans la Constitution telle que révisée le 20 juillet 1998 ne mentionnait le fait que le corps électoral devait être limité, hors le cas des personnes devenues majeures, aux citoyens arrivés au plus tard en 1998, le Conseil constitutionnel se devait de faire prévaloir la lettre de ces normes supérieures, nonobstant les interprétations contraires⁽¹⁾, et limiter au strict nécessaire les dérogations apportées au droit commun matérialisé par l'article 3 de la Constitution consacrant le caractère universel et égal du droit de vote.

Comme le montre le tableau ci-après, cette interprétation conduit donc à privilégier la théorie du corps électoral « glissant ». Cette divergence avec l'intention exprimée par le législateur organique, qui s'est fait l'interprète de l'accord de Nouméa tel que « constitutionnalisé » par la révision du 20 juillet 1998, nécessite, pour que cette dernière interprétation s'impose, une nouvelle intervention du pouvoir constituant.

(1) M. Jean-Éric Schoettl précisait, en commentant les décisions du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999, que « le recours aux travaux préparatoires ne s'impose que lorsque la lettre de la loi est ambiguë » et qu'« ainsi, lorsque les termes de la loi sont clairs, il convient d'interpréter le texte en fonction de ses termes et non selon l'exposé des motifs ou les déclarations du gouvernement » (« *Mise en œuvre de l'accord de Nouméa* », Actualité juridique Droit administratif, 20 avril 1999 [n° 4], page 331).

**LA DIVERGENCE D'INTERPRÉTATION DU CORPS ÉLECTORAL
POUR LES ÉLECTIONS PROVINCIALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

Conditions alternatives requises pour participer aux élections des assemblées de province et du congrès	Soit une entrée sur le territoire	
	Selon le législateur organique	Selon le Conseil constitutionnel
1. Être électeur en 1998	En 1988 au plus tard	
2. Être inscrit au tableau annexe et avoir dix ans de résidence à la date de l'élection	De 1989 à 1998	À partir de 1989
Être majeur après 1998 et avoir dix ans de résidence en 1998	1988 au plus tard	
3. Être majeur après 1998 et avoir un parent électeur en 1998	1988 au plus tard pour le parent	
4. Être majeur après 1998 et avoir dix ans de résidence à la date de l'élection et avoir un parent non électeur en 1998 (inscrit au tableau annexe de 1998)	De 1989 à 1998 pour le parent	À partir de 1989 pour le parent

Le hiatus créé par cette divergence d'interprétation n'est pas sans conséquence. Non résorbé, il produira tous ses effets à partir de 2009, dès lors que commencera de se poser, en pratique, la question de l'inscription des ressortissants français arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998 et ayant dix ans de résidence sur le territoire.

2. Les enjeux de la définition du corps électoral

La réponse à la question du corps électoral appelé à voter aux élections des assemblées de province et du congrès présente un double intérêt : celui, bien sûr, de déterminer ceux des citoyens qui sont susceptibles de désigner leurs représentants aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie, mais celui également de déterminer les contours de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, notion nouvelle introduite par l'accord de Nouméa.

a) La participation du congrès et des assemblées de province à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa

Depuis l'adoption du nouveau statut par la loi organique du 19 mars 1999, deux élections ont eu lieu, les premières le 9 mai 1999 et les deuxièmes le 9 mai 2004. Les prochaines devraient avoir lieu en 2009 et 2014.

Les élections au congrès et aux assemblées de province font partie intégrante du processus initié par l'accord de Nouméa. En effet, la désignation de ces institutions doit être directement reliée aux importantes attributions qui leur ont été accordées dans le transfert progressif des compétences qui doit mener à une souveraineté partagée. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie a, par ailleurs, un rôle essentiel à jouer dans la consultation pour l'accession à la pleine souveraineté à partir de 2014. Il est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant, selon les questions à traiter, dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie.

La participation à ces élections conditionne donc très directement la participation à l'autonomie de plus en plus grande du territoire. Et elle sera de plus en plus importante au fur et à mesure que l'on se rapprochera de l'année 2009.

En effet, c'est sous la mandature du congrès désigné à cette date, plus sûrement que sous la mandature en cours, que pourront intervenir *in fine* les transferts de compétences les plus substantiels prévus par l'article 26 de la loi organique. Ces transferts concernent des domaines aussi significatifs que la police et la sécurité en matière de circulation aérienne intérieure et de circulation maritime dans les eaux territoriales, l'enseignement du second degré public et privé, à l'exclusion de la réalisation et de l'entretien des collèges du premier cycle du second degré, mais aussi la santé scolaire, l'enseignement primaire privé, le droit civil, les règles concernant l'état civil et le droit commercial ou encore la sécurité civile.

De plus, c'est également à partir du troisième mandat, commençant en 2009, que le congrès peut adopter une résolution sollicitant l'intervention d'une loi organique pour que soit opéré le transfert des compétences suivantes : règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des actes des provinces, des communes et de leurs établissements publics, régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, enseignement supérieur et, enfin, communication audiovisuelle.

L'importance de ces enjeux commande donc de régler avant 2009 la question du corps électoral restreint et ce d'autant plus que cette dernière participe de la définition de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie telle que définie par la loi organique.

b) Les liens entre corps électoral et citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie

La définition d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie a constitué un des points cruciaux de l'accord de Nouméa.

Son préambule, après avoir reconnu « *les ombres de la période coloniale* », rappelle également les apports de cette période en affirmant la nécessité de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* » permettant « *la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés* ». Le document d'orientation, en exergue du point 2, stipule que « *l'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.*

« *Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local.* »

Or, la référence au corps électoral restreint constitue non seulement le moyen de lier attachement particulier à la Nouvelle-Calédonie et désignation des institutions qui lui sont propres, mais aussi le critère permettant de définir la citoyenneté calédonienne, créée par l'article 4 de la loi organique du 19 mars 1999 ⁽¹⁾ et fondant, pour partie, les restrictions en matière d'accès à l'emploi prévues à l'article 24 de ladite loi ⁽²⁾.

Cette citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie est ainsi à la fois cause et conséquence du corps électoral restreint. Sa reconnaissance est d'une grande importance, non seulement parce qu'elle est la résultante de l'autonomie du territoire, mais aussi parce qu'elle est la condition de principe, en France, de la qualité d'électeur et donc qu'elle permet d'identifier un corps électoral législatif propre à la Nouvelle-Calédonie. L'établissement préalable d'une citoyenneté calédonienne était nécessaire à la réduction du corps électoral et à l'établissement d'une condition de résidence pour l'obtention du droit de suffrage, tandis que l'appartenance au corps électoral restreint fonde la citoyenneté.

La citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, entrée en vigueur avec l'entrée en vigueur de la loi organique, présente un effet utile très important.

Par exemple, tout Français inscrit sur la liste spéciale des élections provinciales perd la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie s'il ne répond plus aux critères de l'article 188, comme dans le cas où son départ de Nouvelle-Calédonie s'accompagne d'une radiation des listes ou si la radiation résulte d'une décision du juge pénal.

La citoyenneté est également requise pour être membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. L'article 110 de la loi organique impose, en effet, aux membres du gouvernement d'être citoyens de la Nouvelle-Calédonie, puisque, pour être candidat, ils doivent satisfaire aux conditions requises pour être électeurs et éligibles aux assemblées de province.

Par ailleurs, dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice, notamment, des citoyens de la Nouvelle-Calédonie des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés. De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. Peuvent également être prises des

(1) « Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées à l'article 188. »

(2) « Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés. / De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accèsion à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence. / La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays. »

mesures visant à restreindre l'accès à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence, ce qui, par définition, ne concerne pas les citoyens de la Nouvelle-Calédonie. Dans sa décision précitée du 19 mars 1999 sur la loi organique, le Conseil constitutionnel a, en effet, rappelé qu'en tout état de cause, la durée suffisante ne saurait excéder celle fixée par les dispositions combinées des articles 4 et 188 pour acquérir la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire dix ans.

Ainsi, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme qui a reconnu la qualité de « corps législatif » au congrès, dans son arrêt *Py c/ France* du 11 janvier 2005, il faut admettre que cette qualité, qui s'incarne dans un corps électoral particulier, relève à la fois de la reconnaissance d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, des transferts de compétences opérés, vers elle, par l'État.

Même si le nombre de personnes concernées par la différence d'interprétation peut paraître relativement faible au regard du total des votants, les conséquences pratiques traduites en termes de citoyenneté et de participation aux élections, comme la charge symbolique attachée à cette question, nécessitent une intervention du pouvoir constituant. Celle-ci a pour objet d'établir la traduction exacte de l'accord de Nouméa et de limiter l'inscription sur la liste spéciale des électeurs admis à voter aux élections provinciales à ceux qui, à la fois, étaient présents en Nouvelle-Calédonie lors de la consultation du 8 novembre 1998 et qui peuvent justifier de dix années de domicile sur le territoire.

II. — LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉVISION INTERPRÉTATIVE DE LA CONSTITUTION

Le débat relatif au corps électoral restreint doit être posé à la fois en termes de légalité, au sens large du terme, et de légitimité. Le pouvoir constituant peut-il apporter des restrictions au corps électoral et jusqu'à quel point ? Est-il légitime qu'il le fasse pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie jusqu'à maintenir le corps électoral dans les limites dessinées par la population arrivée sur le territoire jusqu'en 1998 ?

Au sens large, la légalité désigne l'effet contraignant attaché à l'ordre constitutionnel, dont le respect est assuré par les pouvoirs publics, sous peine de sanction. Or, la légalité des dispositions instituant le corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie a fait l'objet de nombreuses contestations appelant de nombreuses instances nationales et internationales à émettre un jugement sur cette question. Toutes ont rejeté la demande des requérants qui s'opposaient à cette restriction, validant ainsi la démarche entreprise depuis 1998 pour définir un corps électoral adapté aux exigences qu'emportait l'accord de Nouméa.

La légitimité de la révision, une fois son fondement juridique assuré, implique l'adhésion et une reconnaissance, sinon unanime, du moins majoritaire de son bien-fondé. La nature de l'accord de Nouméa, politique et programmatique, ne milite pas pour une lecture littérale. En tout état de cause, cette dernière ne suffit pas pour déterminer avec précision toutes les normes juridiques qui doivent être adoptées pour mettre en application le programme institutionnel dessiné par l'accord. Mais le respect de son esprit – l'établissement d'une paix civile pérenne pour construire un destin commun – constitue assurément une source de légitimité directe. La révision constitutionnelle de juillet 1998, adoptée à la quasi-unanimité, l'a placé sous l'égide de la Constitution et forme ainsi, grâce à l'appropriation de l'accord par la Nation tout entière, une deuxième source de légitimité. Enfin, le processus engagé par le pouvoir constituant en 1999, interrompu par des événements indépendants de la question néo-calédonienne, lui en fournit une troisième.

Le présent projet de loi constitutionnelle s'inscrit dans la suite logique de cette procédure. Son adoption à une très large majorité des membres de l'Assemblée nationale puis du Sénat, et, enfin du Congrès, mettrait un terme définitif aux débats, pour un temps suspendus, sur la légitimité des dispositions proposées. Celles-ci apparaissent bien, en effet, comme garantes de la bonne poursuite du programme de Nouméa. Toute sa place serait ainsi laissée à la question essentielle, celle du développement équilibré du territoire pour le plus grand profit de tous ses habitants.

A. UNE LÉGALITÉ INCONTESTABLE

La légalité des mesures prises par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre les clauses de l'accord de Nouméa relatives au corps électoral a été, à plusieurs reprises, mise en cause devant les juridictions nationales, qu'il s'agisse du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, tandis que la question de savoir si le pouvoir constituant pouvait tout faire en la matière pour apporter de telles conditions à l'exercice du droit de vote s'est posée devant le Conseil constitutionnel.

La contestation a également été portée devant des instances internationales, qu'il s'agisse du Comité des droits de l'homme des Nations unies, gardien du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou de la Cour européenne des droits de l'homme, gardienne de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite « Convention européenne des droits de l'homme ».

1. La possibilité ouverte au pouvoir constituant de restreindre le corps électoral

a) La souveraineté du pouvoir constituant

De manière constante, le Conseil constitutionnel a validé l'hypothèse d'un pouvoir constituant souverain, susceptible d'adopter des dispositions qui pouvaient déroger explicitement ou implicitement à des normes constitutionnelles existantes.

Dans sa décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, dite « Maastricht II », il a estimé que « *sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles " la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ", le pouvoir constituant est souverain* », « *qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée* » et « *qu'ainsi rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite.* » Aussi a-t-il admis les variations dans le corps électoral inscrites par le pouvoir constituant dans la Constitution pour permettre le vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales.

Une question semblable s'est posée à propos de la Nouvelle-Calédonie, puisque l'accord de Nouméa dérogeait au principe d'égalité du suffrage en définissant un corps électoral restreint à la fois pour les élections aux institutions de la Nouvelle-Calédonie et pour la consultation à la fin de la période de transition. Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 précitée, le Conseil constitutionnel a constaté, de la même façon qu'en septembre 1992, que « *rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, ces dérogations pouvant n'être qu'implicites* ».

Aussi le pouvoir constituant en 1999 a-t-il pu engager une nouvelle révision de la Constitution pour préciser la nature de la dérogation à l'égalité du suffrage inscrite dans l'accord de Nouméa et faire prévaloir l'interprétation du corps électoral « cristallisé » en 1998.

b) La reconnaissance par le juge de possibles restrictions au corps électoral

— *Les précédents*

Il existe des restrictions « normales » au corps électoral admises par notre droit. Il existe également des restrictions « exceptionnelles », qui ont été acceptées par le juge.

Au titre des restrictions « normales », on peut relever que le code électoral prévoit que sont exclus du vote, parce qu'ils ne peuvent être inscrits sur les listes électorales, les citoyens français qui sont majeurs sous tutelle, ainsi que ceux qui ont été interdits d'exercer leur droit de vote par une décision judiciaire prise sur le fondement des lois autorisant cette interdiction. De la même façon, sont privés de leur droit de vote, temporairement, pendant un délai de cinq ans à partir de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, les personnes condamnées pour un certain nombre d'infractions prévues par le code pénal, telles que la concussion, la corruption, la prise illégale d'intérêts ou encore la soustraction et le détournement de biens.

Au titre des restrictions « exceptionnelles », il a été admis que le législateur puisse subordonner l'inscription sur une liste électorale à une condition de résidence particulière. Cela a souvent été le cas des consultations organisées dans le cadre du dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution qui prévoit que « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ».

Ainsi, l'article 3 de la loi n° 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la côte française des Somalis a subordonné la participation au scrutin à une durée de résidence minimale de trois ans. Dans un contexte identique, la loi n° 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire français des Afars et des Issas, dans son article 3, a réservé la participation au scrutin aux personnes originaires de ce territoire et à celles qui, n'en étant pas originaires, y ont cependant résidé pendant les trois années précédant ce scrutin.

À propos de la Nouvelle-Calédonie, dans sa décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, *Consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, le Conseil constitutionnel a pu admettre implicitement, mais nécessairement, au titre de la population « intéressée », la constitutionnalité d'une disposition législative imposant une durée de résidence effective de trois ans au moins pour prendre part au scrutin d'autodétermination.

Les accords de Matignon subordonnaient la participation à la consultation qui devait avoir lieu en 1998 à une durée de résidence de dix ans. La loi référendaire du 9 novembre 1988 ayant donné force juridique à cette condition, le Conseil constitutionnel n’a pu se prononcer, alors, sur la constitutionnalité d’une telle dérogation au droit commun du suffrage.

— *L’accord de Nouméa*

L’accord de Nouméa en établissant des restrictions du corps électoral à la fois pour la consultation de fin de période (en 2014 ou 2019) – pour laquelle un minimum de vingt ans de résidence peut être exigé – et pour les élections du congrès et des assemblées de province – pour laquelle un minimum de dix ans de résidence est requis –, a été contesté à plusieurs reprises.

Les plus hautes juridictions françaises ont ainsi été conduites à juger des restrictions apportées à la définition du corps électoral appelé à s’exprimer en Nouvelle-Calédonie sur certaines échéances.

• L’arrêt du Conseil d’État du 30 octobre 1998

Le premier, le Conseil d’État a été saisi de la question de la restriction du corps électoral appelé à s’exprimer en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, fut contesté à ce titre devant lui le décret n° 98-733 en date du 20 août 1998 portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie prévue par l’article 76 de la Constitution. Aux termes du décret, conformément à l’article 76 de la Constitution et à l’article 2 de la loi du 9 novembre 1988, ne pouvaient être admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 que les électeurs inscrits à cette date sur les listes électorales du territoire et qui avaient leur domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988.

Les requérants arguaient notamment de l’incompatibilité d’une telle restriction au regard de certaines normes internationales. Étaient plus particulièrement visés les articles 2, 25 et 26 du Pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques, l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 3 du protocole additionnel n° 1 à cette convention.

Dans son arrêt d’assemblée *MM. Sarran, Levacher et autres* en date du 30 octobre 1998, le Conseil d’État, dans un premier temps, a constaté que la restriction du corps électoral inscrite dans le décret du 20 août 1998 renvoyait à la définition donnée par l’article 2 de la loi du 9 novembre 1988, définition qui elle-même avait été reconnue dans la Constitution, puisque bénéficiant d’un renvoi express inscrite dans l’article 76 de celle-ci.

Dans un deuxième temps, il a relevé que, si l’article 55 de la Constitution dispose que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie* », la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s’applique pas, dans l’ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle.

Dans un troisième dernier temps, il a logiquement conclu que, la conformité des dispositions attaquées à la Constitution étant établie, il n'était dès lors pas possible de mesurer la conformité de la restriction du corps électoral aux engagements internationaux visés par les requérants. Le juge administratif, qui juge dans l'ordre interne, s'interdit d'écarter l'application de la Constitution au profit d'engagements internationaux.

- L'arrêt de la Cour de cassation du 17 février 1999

La définition du corps électoral retenue pour la consultation de la population du 8 novembre 1998 pour ou contre l'accord de Nouméa a également été contestée devant le juge civil.

Ainsi, un requérant a porté le fer contre le refus du tribunal de première instance de Nouméa d'annuler la décision de la commission administrative qui n'avait pas accepté son inscription sur la liste spéciale des électeurs admis à participer à cette consultation, en raison du fait que l'intéressé n'avait pas son domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988. Étaient ainsi contestées, de manière indirecte, la constitutionnalité de la loi du 9 novembre 1988, qui imposait une condition de résidence minimale de dix ans, et sa compatibilité avec les engagements internationaux souscrits par la France.

Rappelant que les conditions pour être admis à participer à cette consultation étaient définies par les termes mêmes de la Constitution, dans son article 76, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, dans son arrêt *M. Levacher* en date du 17 février 1999, a souligné que ce fondement constitutionnel donné à la définition du corps électoral s'imposait.

Elle a implicitement admis qu'en conséquence, devaient être écartées, sans qu'il soit besoin de pousser l'examen plus avant, les dispositions à caractère général de la Constitution relatives au droit de vote qui pouvaient être en contradiction avec les dispositions spécifiques à la consultation. Elle a normalement refusé d'établir une hiérarchie entre différentes normes constitutionnelles et a fait prévaloir la norme spécialement introduite par le pouvoir constituant, à l'occasion de la révision de juillet 1998. En outre, le caractère certain de ce fondement spécifique permettait d'écarter tout examen de la compatibilité de la liste électorale spéciale avec les normes internationales invoquées par le requérant, à savoir les articles 2, 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 et « *le principe à valeur de coutume internationale des États civilisés et démocratiques* “ un homme, une voix ” ».

- L'arrêt de la Cour de cassation du 2 juin 2000

Après le décret de convocation pour la consultation du 8 novembre 1998 et la liste électorale établie pour cette même consultation, ce fut au tour de la définition du corps électoral aux élections de 1999 du congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie d'être contestée ⁽¹⁾.

En l'espèce, le grief de constitutionnalité ne fut pas invoqué, mais la requérante contestait la conformité de l'article 188 de la loi du 19 mars 1999, qui définissait le corps électoral à ces élections en application de l'article 77 de la Constitution, à divers engagements internationaux. Ont ainsi été invoqués les articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, enfin, l'article 6 du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.

Dans un premier temps, par un jugement de rejet qui vise notamment l'article 77 de la Constitution, le tribunal de première instance de Nouméa n'a examiné ni le moyen d'inconstitutionnalité tiré de l'article 55 de la Constitution, ni les moyens d'« inconventionnalité » déduits de l'article 14 de la Convention européenne relatif à l'interdiction de toute discrimination et de l'article 3 du premier protocole additionnel à cette convention en application duquel les « *parties s'engagent à organiser à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ». Le refus du contrôle de conventionnalité se déduit, toujours implicitement mais nécessairement, de la constitutionnalité de la loi organique.

Dans un deuxième temps, dans sa décision *Mlle Fraisse* en date du 2 juin 2000, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a, tout d'abord, écarté la référence au traité sur l'Union européenne, la définition du corps électoral à des élections territoriales, hors métropole et départements d'outre-mer, ne relevant pas du droit communautaire.

Puis, elle a relevé que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquait pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle.

Elle a, ensuite, estimé que l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 avait valeur constitutionnelle dès lors qu'il reprenait les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui lui-même avait valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution.

(1) Dans le premier cas, le nombre d'électeurs inscrits au tableau annexe des personnes non admises à participer a atteint 8 868 électeurs, soit 7,85 % du total des électeurs. Dans le second cas, le nombre d'électeurs au tableau annexe a atteint 8 738 électeurs, soit 7,46 % du total des électeurs.

En conséquence, elle a écarté le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 188 de la loi organique seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, validant par là même les restrictions au corps électoral découlant de l'application de l'accord de Nouméa.

La Cour de cassation a confirmé, à plusieurs reprises, cette décision, notamment dans un arrêt de la deuxième chambre civile *Py* en date du 13 juillet 2000.

La Constitution faisant « écran », les juridictions nationales n'ont pu qu'écartier l'examen de compatibilité des normes attaquées avec les engagements internationaux souscrits par la France.

2. La compatibilité de la restriction du corps électoral avec les engagements internationaux de la France

Ayant épuisé les voies de recours internes, plusieurs requérants ont porté la question des restrictions au corps électoral en Nouvelle-Calédonie :

— d'une part, pour les consultations référendaires, devant le Comité des droits de l'homme des Nations unies, institué par l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁽¹⁾, sis à Genève et chargé de veiller à l'application de celui-ci ;

— d'autre part, pour les élections provinciales, devant la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, chargée de veiller à la bonne application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, notamment, de son premier protocole additionnel⁽²⁾.

a) La compatibilité avec le Pacte relatif aux droits civils et politiques

Le Comité des droits de l'homme fut saisi, le 25 juin 1999, sur le fondement de l'article 2 du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de New York du 16 décembre 1966. Le droit de voter au suffrage universel n'étant pas absolu, il peut faire l'objet, au titre de l'article 25 du Pacte, de restrictions si celles-ci ne sont ni discriminatoires ni déraisonnables. Ce dernier stipule que « *tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonna-*

(1) *Pacte international relatif aux droits civils et politiques ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966, auquel la France a été autorisée à adhérer par la loi n° 80-460 du 25 juin 1980 et publié au Journal officiel de la République française par le décret n° 81-76 du 19 janvier 1981. Il est entré en vigueur en France le 4 février 1981.*

(2) *La Convention a été signée le 4 novembre 1950 et son protocole additionnel n° 1 le 20 mars 1952. Ils ont été publiés ensemble au Journal officiel de la République française par le décret n° 74-360 en date du 3 mai 1974 et sont entrés en vigueur en France à cette même date.*

bles » de « voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs »⁽¹⁾.

Fut posée au Comité de Genève la question de la restriction du droit du suffrage qui, d'une part, a été opérée lors de la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa, restriction liée à une condition de domicile électoral de dix ans en principe, et, d'autre part, devra être opérée lors du ou des scrutins d'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie en fin de période transitoire, entre 2014 et 2019, restriction liée à une condition de domicile électoral de vingt ans en principe.

Dans sa communication en date du 26 juillet 2002⁽²⁾, le Comité a considéré que ces restrictions « reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation avec la Nouvelle-Calédonie » sans avoir « pour objet et pour effet d'établir des droits distincts pour des groupes ethniques ou d'ascendance nationale différents ». Il a souligné, par ailleurs, que « les seuils retenus n'ont pas un caractère disproportionné au regard de la nature et de l'objet des consultations concernées sur la situation des auteurs. »

Le Comité considère ainsi que le critère de la résidence repose sur des éléments objectifs de différenciation et qu'il n'a pas d'effets discriminatoires, puisqu'il permet de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes au regard de leurs attaches avec la Nouvelle-Calédonie.

Il relève enfin que « les restrictions au corps électoral résultant des critères retenus pour les scrutins de 1998 et à compter de 2014 respectent le critère de proportionnalité dans la mesure où celles-ci sont limitées ratione loci aux seuls scrutins locaux d'autodétermination et donc sans incidences sur la participation aux élections générales tant législatives, présidentielles, européennes que municipales ainsi qu'aux scrutins référendaires ».

(1) L'article 2 du Pacte impose aux parties de s'engager « à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le (...) Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » ; en outre, l'article 26 du Pacte précise que « la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

(2) Communication 932/2000, France, du 26 juillet 2002 (CCPR/C/75/D/932/2000).

b) La compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme

Dans un arrêt *Py c/ France* en date du 11 janvier 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a été appelée à se prononcer sur la compatibilité du corps électoral destiné à élire les membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie avec la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme précité vaut, non pas pour des consultations de type référendaire telles que la consultation de 1998 ou la consultation d'accession à la pleine souveraineté, mais pour des élections organisées pour désigner un « corps législatif » exclusivement.

La question de savoir si le congrès de la Nouvelle-Calédonie pouvait être assimilé à un « corps législatif » s'est donc posée. Selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme a admis que cette notion allait au-delà du seul Parlement national⁽¹⁾. Elle a ainsi défini comme corps législatif tout organe qui a le pouvoir d'adopter des actes « *ayant force de loi dans les matières qui lui sont expressément attribuées* ». Or, le congrès de la Nouvelle-Calédonie, formé à partir des assemblées de province, dispose précisément du pouvoir d'adopter des « lois du pays » qui « *ont force de loi dans le domaine de l'article 99* » de la loi organique du 15 mars 1999. L'assemblée délibérante est donc bien un corps législatif au sens de l'article 3 du protocole additionnel n° 1.

Restait à la Cour à déterminer si le mode d'élection du congrès, tel que défini par les articles 188 et 189 de la loi organique précitée, était contraire aux stipulations de la Convention et de son protocole additionnel n° 1.

La Cour européenne a contrôlé à la fois la légitimité et la proportionnalité des conditions d'exercice du droit de vote en Nouvelle-Calédonie.

Dans un premier temps, elle reconnaît la possibilité d'exiger une certaine durée de résidence. Elle admet que celle-ci « *ne constitue pas en principe, une restriction arbitraire* ». L'objectif est de faire en sorte que seules les populations « intéressées » expriment leur volonté. Ainsi, le congrès de la Nouvelle-Calédonie doit refléter fidèlement la volonté des personnes résidant sur le territoire et qui y justifient « d'attaches solides ». Le critère de la résidence retenu « *poursuit, en l'espèce, un but légitime* ». La Cour relève que les non-résidents ne sont pas touchés par les actes des organes politiques de la Nouvelle-Calédonie au même degré que les résidents. Il existe bien une différence de situation entre les uns et les autres, différence de situation qui justifie l'exigence d'une domiciliation sur le territoire pour pouvoir voter aux élections propres à la Nouvelle-Calédonie.

(1) *Cour européenne des droits de l'homme, 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt.*

Les règles nationales peuvent exiger des électeurs une résidence continue pendant une certaine durée avant de pouvoir prendre part aux élections locales. Cette condition est en effet de nature à leur permettre d'avoir une connaissance approfondie du contexte local. Toutefois, si cette durée de résidence se justifie, elle ne doit pas être disproportionnée par rapport au but recherché.

La Cour a eu l'occasion d'estimer que l'exigence d'une résidence de quatre années pour des élections qui ont lieu tous les cinq ans ne paraît pas excessive⁽¹⁾. En revanche, une durée de résidence correspondant à deux mandats successifs – dix ans de résidence correspondent à deux mandats du congrès en Nouvelle-Calédonie – est, en principe, excessive. Ainsi, la Cour a constaté que l'exigence de dix années de résidence pour obtenir la qualité d'électeur local « *pourrait paraître disproportionnée* ». Mais, il s'agit seulement d'une apparence de disproportion.

En effet, la Cour ne conclut pas à la violation de la Convention, en considérant qu'une telle restriction au droit de vote est autorisée par les « *nécessités locales* », au sens de son article 56 de la Convention en application duquel « *les dispositions de (ladite) Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales* » dans les territoires dont les États concernés assurent les relations internationales. À l'appui de son jugement, la juridiction de Strasbourg relève qu'« *après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier. La situation locale reposant sur des problèmes plus profonds et lourds de conséquences pour l'avenir que les différends linguistiques à l'origine (d') affaires précitées, (elle) a permis à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement politique, économique et social.* »

B. UNE LÉGITIMITÉ À CONFIRMER

Plus délicate à apprécier que la légalité du projet de révision constitutionnelle qui nous est soumis, sa légitimité ne semble pas moins s'imposer.

Sans conteste, la nature de l'accord de Nouméa – document politique contractuel qu'on ne saurait assimiler à un acte notarié –, comme son esprit – la volonté ouverte de construire un destin commun à toutes les composantes de la société de la Nouvelle-Calédonie –, laissait la place à une marge d'appréciation juridique.

C'est en ce sens que le pouvoir constituant, en 1999, s'est engagé dans une nouvelle révision de la Constitution. À cette occasion, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté une interprétation stricte du corps électoral aux élections du congrès et des assemblées de province. Ils l'ont fait à une très importante majorité, source incontestable de légitimité. L'interruption du processus de révision liée à des questions extérieures au statut de la Nouvelle-Calédonie impose de reprendre le fil pour éviter que la trame tissée par les signataires de l'accord de Nouméa ne se déchire.

(1) Ancienne Commission européenne des droits de l'homme, 15 septembre 1997, Polacco et Garofalo c/ Italie.

1. L'« esprit de Nouméa » et le précédent de 1999

a) *La paix civile avant tout*

L'idée de paix civile légitime le processus engagé à Nouméa. C'est bien elle qui a dominé la négociation de l'accord et qui avait déjà porté les accords de Matignon. C'est bien d'abord à cette idée de paix civile en Nouvelle-Calédonie que le peuple français adhéra lorsqu'il adopta, par référendum avec 57,2 % de « oui », le 6 novembre 1988, le projet de loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie qui lui était soumis. Ce geste national ne saurait être oublié.

La légitimité de l'accord de Nouméa trouve sa substance plus dans son esprit de dialogue et d'ouverture que dans une lecture littérale de ses stipulations. La légitimité de toute traduction juridique de cet accord doit donc être recherchée dans le respect de cet esprit, plus que dans une transcription mot à mot d'un document n'ayant, en l'état, avant sa consécration constitutionnelle et organique, aucun caractère prescriptif.

Le désaccord apparu entre les signataires sur l'interprétation à donner au corps électoral restreint appelé à se prononcer aux élections provinciales aurait dû appeler un nouveau dialogue pour obtenir un nouveau consensus. Celui-ci aurait permis de sortir de l'ambiguïté d'un texte initial dont l'imprécision ne pouvait qu'appeler une formalisation juridique. C'est ce que le législateur organique de 1999 a essayé de faire dans le sens d'un corps électoral « cristallisé » en 1998. Le Conseil constitutionnel a relevé quant à lui que la lettre des normes adoptées conduisait nécessairement à un corps électoral « glissant ». Le pouvoir constituant a souhaité alors intervenir pour consolider la position du législateur organique.

b) *La révision constitutionnelle interrompue de 1999*

Fait exceptionnel, en moins d'un an, la Nouvelle-Calédonie fit l'objet, après la révision constitutionnelle de juillet 1998 et l'examen du nouveau statut en 1999, d'un troisième débat parlementaire, à l'occasion de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie et à la Nouvelle-Calédonie, déposé le 26 mai 1999 à l'Assemblée nationale, comme une réponse à l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel.

Comme l'a souligné Mme Catherine Tasca, alors présidente de la commission des Lois et rapporteur de ce projet de loi constitutionnelle, la question du corps électoral aux élections provinciales de Nouvelle-Calédonie ne constituait qu'une « *question incidente* », même si elle était nécessaire, du projet de loi ⁽¹⁾.

(1) Mme Catherine Tasca, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1665, 2 juin 1999, page 20.*

Dans son article 1^{er}, le projet de loi constitutionnelle prévoyait ainsi l'insertion d'un alinéa à l'article 77 de la Constitution, article rétabli par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 précitée relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Le tableau auquel se réfère, pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au congrès de Nouvelle-Calédonie, l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à cet article.* »

L'interprétation du constituant de 1998 et du législateur organique devait ainsi se trouver rétablie. Si le style de cette disposition, par sa précision et son aspect tautologique, apparaît en contraste fort avec celui qui est naturellement utilisé dans le reste de notre texte constitutionnel, il s'impose en raison de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 mars 1999. Cette disposition devait contribuer à consolider le processus de Nouméa, un instant fragilisé par cette divergence d'interprétation.

La disposition a été adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre 1999. Mais, le destin du projet de loi constitutionnelle qui le portait, dont il faut rappeler que l'essentiel concernait la Polynésie française, a été lié au projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature. Convoquée par décret du 3 novembre 1999, la réunion du Congrès du Parlement chargé d'examiner les deux projets de loi constitutionnelle a été annulée par un décret du 19 janvier 2000, au motif que les conditions d'adoption du second projet de loi constitutionnelle n'apparaissaient pas réunies. En conséquence, la disposition relative à la Nouvelle-Calédonie n'a pu être examinée par le Congrès.

2. La « cristallisation » du corps électoral pour les élections du congrès et des assemblées de province

a) Le respect du « contrat social » du 8 novembre 1998

La question du corps électoral en Nouvelle-Calédonie dispose déjà d'une histoire riche en rebondissements et en variations.

L'état du droit n'est pas satisfaisant. Pour reprendre une formule célèbre, « *la lettre tue et l'esprit vivifie* »⁽¹⁾. La lettre de la loi organique telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel affaiblit, à tout le moins, l'esprit de l'accord de Nouméa sur une question essentielle. Compte tenu du caractère délicat de l'équilibre trouvé lors de la signature de l'accord du 5 mai 1998, il est nécessaire de réconcilier les deux et de préciser le texte constitutionnel.

(1) Deuxième épître aux Corinthiens, chapitre III, 6.

Deux interprétations étaient possibles : ou bien étaient visées seulement les personnes inscrites sur le « tableau annexe » à la date de la consultation référendaire du 8 novembre 1998, ou bien devaient s’y ajouter celles qui pourraient y être inscrites postérieurement.

De ces deux thèses, seule la première semble correspondre tant à l’intention qui sous-tend l’accord de Nouméa qu’à celle des deux assemblées réunies en Congrès, le 6 juillet 1998. En effet, comme on l’a vu, la référence aux accords de Matignon, qui figure en tête de l’article 2.2.1. de l’accord de Nouméa, renvoie au souhait exprimé par les signataires de l’accord de voir voter aux assemblées de province et au congrès les seules personnes installées en Nouvelle-Calédonie avant la consultation prévue pour 1998. À la date de la signature de l’accord de Nouméa, la référence au « tableau annexe » ne pouvait nécessairement porter que sur le document existant à cette date.

Or, à mesure que l’on s’éloigne de la date charnière de 1998, la question de l’écart d’interprétation entre la volonté exprimée dans l’accord de Nouméa et la lecture qui en a été faite par le Conseil constitutionnel devient plus problématique. En effet, plus le temps avance, plus la composition réelle du corps électoral aux élections provinciales, résultant de la décision du Conseil constitutionnel, risque de s’éloigner de la cristallisation du corps électoral inscrite dans l’accord de 1998. Comme on l’a vu, ce problème deviendra dirimant en 2008, année à partir de laquelle la différence d’interprétation commencera à jouer.

C’est pourquoi il apparaît nécessaire de reprendre le fil du projet de loi constitutionnelle de 1999. Or, l’insertion de la disposition relative au corps électoral de la Nouvelle-Calédonie dans un projet consacré essentiellement à la Polynésie française et dont les dispositions relatives à cette collectivité ont été reprises *mutatis mutandis* dans la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a rendu le projet de loi de 1999 obsolète et nécessite donc le dépôt d’un nouveau texte. C’est l’objet du présent projet de loi constitutionnelle.

Selon la même logique que celle adoptée par les deux assemblées en 1999, il est proposé d’insérer, avant le dernier alinéa de l’article 77 de la Constitution, le nouvel alinéa suivant :

« Pour la définition du corps électoral aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l’accord mentionné au premier alinéa de l’article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à l’article 76. »

En réduisant les tableaux annexes mentionnés par la loi organique du 19 mars 1999 au seul tableau des personnes non admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998 prévue à l’article 76 de la Constitution, mettant un point final à l’hypothèse du tableau « glissant », le constituant réaffirmerait sans ambiguïté possible sa volonté initiale et par là même son souhait de redonner toute sa portée au processus de Nouméa.

Afin d'éviter toute ambiguïté rédactionnelle, il serait utile de préciser certains des termes utilisés dans le projet de loi tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. À ce titre, quatre modifications pourraient être apportées.

En premier lieu, il serait sans doute plus cohérent de placer l'alinéa considéré à la fin de l'article 77 et non pas dans son avant-dernier alinéa. En effet, cet article est construit autour de deux axes : les mesures qui relèvent de la loi organique, énoncées sous forme d'énumération, et les « autres mesures » qui relèvent de la loi, mentionnées au dernier alinéa. Intercaler un alinéa entre les deux viendrait rompre cette construction. Une disposition interprétative trouverait sa place à la fin de l'article.

En deuxième lieu, l'expression « *corps électoral aux assemblées délibérantes* », trop elliptique, apparaît peu précise. Il serait ainsi plus juste de faire référence au « *corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes* ».

En troisième lieu, il faut constater que, dans l'alinéa proposé, comme c'était le cas dans le projet de loi constitutionnelle adopté en 1999, il est fait mention, pour désigner le scrutin du 8 novembre 1998, du terme de « consultation ». Or, aussi bien dans l'accord de Nouméa que dans l'article 76, c'est le terme de « scrutin » qui est utilisé pour désigner cette manifestation de volonté populaire. Substituer ce terme au terme de « consultation » permettrait de rétablir la cohérence rédactionnelle entre les articles 76 et 77.

Enfin, et c'est le point le plus important, la mention du « *tableau des personnes non admises à participer* » au scrutin de 1998 pourrait prêter à confusion, s'il en était fait une lecture littérale et sans considération des travaux préparatoires pourtant sans ambiguïté sur ce point. Par exemple, un citoyen français, résidant en métropole au moment du scrutin précité de 1998, appartient à la catégorie des personnes non admises à participer *ceteris paribus*. S'il s'installe en Nouvelle-Calédonie, en 1999, il conserve cet état et pourrait donc être inscrit sur le tableau annexe des personnes non admises à participer au scrutin de 1998.

En effet, l'article 189 de la loi organique précitée auquel il est fait renvoi dans le présent projet de loi constitutionnelle dispose, dans son paragraphe IV, qu'il est tenu un tableau annexe « *permanent* » et que ce tableau, en application du paragraphe I dudit article, est celui « *des électeurs non admis à participer au scrutin* ». Ce scrutin peut s'entendre comme celui des élections provinciales à la lumière des travaux préparatoires qui ont présidé à l'adoption de la loi organique – ce qui fonde aujourd'hui le tableau annexe qui est mis à jour chaque année en Nouvelle-Calédonie depuis 1999. Mais, conformément à l'accord de Nouméa et à la volonté du constituant de 1998, il s'entendrait, si le présent projet de loi constitutionnelle était adopté, du scrutin du 8 novembre 1998.

Ainsi, pour reprendre l'exemple précité, l'électeur concerné pourrait être inscrit au tableau annexe et donc, le présent projet de loi constitutionnelle rétablissant l'unité de ce tableau avec celui mentionné au *b)* de l'article 188, participer aux prochaines élections provinciales de 2009, dès lors qu'il pourrait établir qu'il a résidé dix ans sur le territoire.

Pour éviter tout risque d'une interprétation littérale et réparer sans ambiguïté les défauts de la cuirasse organique de 1999, il conviendrait de modifier la rédaction du présent projet de loi constitutionnelle en précisant que le tableau auquel il est fait référence est celui qui a été dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998, pour l'organisation de celui-ci et non pas seulement celui « *des personnes non admises à participer* ».

b) Les conséquences de la révision constitutionnelle

En conséquence, une première révision du tableau annexe devra intervenir, lorsque le présent projet de loi constitutionnelle entrera en vigueur pour tenir compte de l'obsolescence des inscriptions qui sont intervenues depuis 1999 et qui concernent les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après le scrutin du 8 novembre 1998.

En outre, le tableau annexe continuera à être révisé annuellement, comme il est prévu à l'article 189 de la loi organique précitée, afin de prendre en considération, par exemple, les éventuelles radiations pour cause de décès ou pour des motifs judiciaires. Sa révision annuelle continuera de prendre en compte, jusqu'en 2009, les radiations liées aux passages sur la liste électorale spéciale.

Toutes les personnes arrivées avant le scrutin susmentionné auront au moins dix ans de résidence en 2009, dès lors qu'elles sont restées sur le territoire ou qu'elles répondent aux critères d'attachement au territoire défini par le II de l'article 188 précité. Elles pourront donc participer aux élections du congrès et des assemblées de province prévues cette année-là :

- qu'elles aient été inscrites sur la liste électorale spéciale dressée à l'occasion du scrutin de 1998, sur le fondement du *a)* de l'article 188 ;
- ou que, sans être inscrites sur cette liste, elles remplissaient les conditions pour l'être, sur le même fondement ;
- ou bien encore qu'elles aient été inscrites sur le tableau annexe établi à cette époque, sur le fondement du *b)* de l'article 188.

Leurs descendants devenus majeurs pourront également être inscrits sur la liste électorale spéciale des élections provinciales et participer, en conséquence, aux scrutins de 2009 et 2014, sur le fondement du *c)* du même article. Ceux qui seront inscrits sur la liste spéciale parce qu'un de leurs parents est inscrit sur le tableau annexe, devront, en outre, justifier de dix ans de résidence.

Le passage d'un corps électoral « glissant » à un corps électoral « cristallisé » aura pour conséquence, comme le montre le tableau ci-après, de réduire le corps électoral de 712 électeurs en 2009 et de 4 722 électeurs en 2014. Si on extrapole la moyenne des inscrits sur le tableau annexe sur les années 2007 à 2009, compte tenu du nombre important d'électeurs inscrits en 2002 – année d'élections générales oblige –, s'ajouteraient en moyenne 813 électeurs par an, soit un total de 8 327 électeurs exclus pour les élections de 2019 *ceteris paribus* ⁽¹⁾. Les électeurs supplémentaires exclus par rapport à l'état du droit représenteront donc respectivement 0,5 %, 3,4 % et 6 % du corps électoral de 2006. Or ce corps électoral, s'il poursuit la tendance constatée ces dernières années, est appelé à augmenter, ce qui réduira d'autant les pourcentages cités.

**NOMBRE D'ÉLECTEURS
NON ADMIS À PARTICIPER AUX SCRUTINS PROVINCIAUX**

Année d'arrivée en Nouvelle-Calédonie	Année d'inscription au tableau annexe	Nombre d'électeurs nouveaux inscrits au tableau annexe ⁽¹⁾⁽²⁾	Électeurs autorisés à voter en :
1999	2000	712	2009
2000	2001	821	2010
2001	2002	2 124	2011
2002	2003	636	2012
2003	2004	- 456	2013
2004	2005	885	2014
2005	2006	577	2015
2006	2007	813	2016
2007	2008	813	2017
2008	2009	813	2018
2009	2010	813	2019

(1) Chaque année, à la clôture de la révision des listes (mois de mars ou avril). Ce nombre chiffre peut également prendre en compte, pour une part cependant réduite, ceux des électeurs qui sont arrivés avant 1999, mais qui n'étaient pas encore inscrits sur les listes électorales et qui ont souhaité le faire depuis. Dès lors qu'ils n'ont pas dix ans de résidence, ils restent inscrits sur le tableau annexe.

(2) Par extrapolation à partir de 2007.

En tout état de cause, il convient de conserver à l'esprit le caractère transitoire du processus entamé à Nouméa le 5 mai 1998 et il faudra, une fois connus les résultats de la consultation finale prévue par l'article 77 de la Constitution et dont les modalités sont fixées par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999, remettre le travail de révision constitutionnelle sur le métier. Après le référendum d'autodétermination, quel qu'en soit le résultat, un nouveau régime devra être défini pour le corps électoral. C'est la conséquence logique du caractère transitoire du titre XIII de la Constitution. Soit le droit de vote sera lié à la nationalité de Nouvelle-Calédonie en cas d'accession à la pleine souveraineté. Soit il devra être redéfini à l'aune de la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie en cas de maintien dans la République.

(1) C'est-à-dire sans considération d'une éventuelle variation importante, à la hausse ou à la baisse, du solde migratoire des citoyens français (majeurs), et sans considération des différences qui tiennent au taux d'inscrits sur les listes électorales générales (tous ceux qui arrivent en Nouvelle-Calédonie ne s'inscrivent pas nécessairement sur les listes électorales locales, en particulier ceux qui sont sur l'archipel pour un séjour temporaire).

L'ensemble de ces raisons a conduit votre rapporteur à proposer à la Commission d'adopter le présent projet de loi constitutionnelle sous réserve de l'adoption d'une nouvelle rédaction de son article unique.

III. — EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi constitutionnelle au cours de sa seconde réunion du mercredi 6 décembre 2006.

Après l'exposé de votre rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

M. René Dosière a évoqué la particularité de la situation de la Nouvelle-Calédonie, qui est un territoire en perspective de décolonisation tranquille. Il a exposé qu'après une période de trouble, le processus de décolonisation mis en place en 1988 a permis aux Kanak et aux « Caldoches » de vivre ensemble, mais que ce processus a rendu nécessaires des modifications constitutionnelles considérables en faveur de ce territoire. Après avoir énuméré les principales dispositions exceptionnelles accordées à ce territoire, il a rappelé que le processus pacifique avait été accepté par les Kanak à la condition que des arrivées massives de population ne viennent pas perturber la composition du corps électoral. Il a, par conséquent, jugé essentiel le fait de réserver aux seuls Calédoniens la faculté de décider de l'avenir du territoire et il a exprimé sa crainte qu'une modification apportée à la démarche conduite jusqu'à présent n'entraîne des violences à moyen terme.

Évoquant ensuite le vote de la loi organique de 1999, il a souligné que l'interprétation qu'il convenait de donner à la composition du corps électoral pour les élections aux assemblées provinciales et au congrès avait été exposée, tant dans son rapport à l'Assemblée nationale que dans le rapport de M. Jean-Jacques Hyest au Sénat, et que, malgré cela, le Conseil constitutionnel avait décidé d'interpréter différemment cette disposition en considérant que le tableau annexe devait être un tableau « glissant ». Il a ajouté que l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient à nouveau prononcés en faveur d'une interprétation « figée » du tableau annexe, à l'occasion du projet de réforme constitutionnelle de 1999, non abouti faute de convocation du Congrès par le Président de la République.

Après avoir regretté que la commission des Lois n'ait pas envoyé une mission d'évaluation en Nouvelle-Calédonie afin d'apprécier l'évolution de la situation politique depuis 1999 et la confusion de la situation actuelle, il a affirmé avec force l'importance de la parole donnée par le Parlement, à deux reprises, ainsi que par le Président de la République et il a mis en garde contre toute infidélité à cette parole donnée.

Après avoir rappelé l'attention constante qu'il porte à la situation de la Nouvelle-Calédonie, **M. Francis Delattre** a souhaité savoir si l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie avait été consultée sur ce projet, estimant que

l'absence de consultation ne respecterait pas les dispositions de l'article 77 de la Constitution. Il s'est également demandé s'il n'y avait pas lieu de faire application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution qui réserve au Sénat la primauté de l'examen des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales. Il a ensuite mis en doute le recours à une révision constitutionnelle pour contourner une décision du Conseil constitutionnel et l'opportunité d'une réforme à quelques mois des élections, estimant pour sa part qu'il conviendrait de reporter cette réforme après ces échéances électorales. Il a ensuite souligné que l'accord de Nouméa porte sur le scrutin d'autodétermination, mais ne règle pas la question des élections territoriales. Évoquant la situation des Français allant travailler en Nouvelle-Calédonie, et notamment des Wallisiens très présents dans les entreprises minières, il a considéré qu'il serait injuste de leur refuser le droit de vote aux élections territoriales.

M. Pierre Frogier a rappelé que, lors de la réforme constitutionnelle de juillet 1998 destinée à prendre en compte les conclusions de l'accord de Nouméa, le rapport de l'Assemblée nationale précisait bien que le vote aux élections territoriales serait accordé aux personnes remplissant une condition de dix ans de résidence à la date de chaque élection, et que ce n'était que dans un second temps, à la demande du FLNKS, qu'un amendement au projet de loi organique avait tenté de modifier cette condition de résidence. Il a jugé que le Conseil constitutionnel s'était donc référé à juste titre aux travaux préparatoires relatifs à la réforme constitutionnelle de 1998 et non à ceux relatifs à la loi organique de 1999.

Après avoir précisé que le groupe politique dont il faisait partie avait voté contre l'amendement introduit dans le projet de loi organique en 1999, il a appelé l'attention des commissaires sur les conséquences que pourrait avoir le vote du projet de loi constitutionnelle, qui empêcherait des familles d'origine française arrivées en Nouvelle-Calédonie depuis décembre 1998 de pouvoir choisir leurs représentants aux assemblées de province et au congrès. Il a enfin rejeté l'argument selon lequel ces dispositions seraient transitoires, en expliquant que ces dispositions, en vertu de l'accord de Nouméa, seraient maintenues au-delà de 2014 dès lors que les consultations ne permettraient pas d'aboutir à une autre organisation politique.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé que le projet de loi constitutionnelle est présenté, au nom du Président de la République, par le Premier ministre et le ministre de la justice et qu'il apparaît ainsi comme la parole de la France. La responsabilité incombant aux membres du Parlement est ainsi particulièrement lourde. La question du tableau annexe, et donc de la nature du corps électoral, est traitée par l'accord de Nouméa, qui est un compromis trouvé après de longues discussions et qui a permis de garantir la paix civile, la vie en commun et un développement équilibré depuis sa signature. Une divergence d'interprétation existe cependant au sujet des élections provinciales et du congrès entre, d'une part, ceux qui pensent que le corps électoral doit être limité aux personnes présentes en 1998 et justifiant de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, les partisans d'un corps électoral « glissant » comprenant tous les citoyens résidant de-

puis dix ans en Nouvelle-Calédonie. Bien que seules quelques centaines voire quelques milliers de personnes au plus soient concernées, il s'agit d'un enjeu symbolique et il est préférable de ne pas remettre en cause un compromis difficilement atteint.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé qu'un projet de loi constitutionnelle en ce sens avait été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat sous la précédente législature, mais non soumis au Congrès car la révision constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature n'avait pu avoir lieu. Le Parlement s'est donc engagé en 1999 à régler ce problème, tout comme le Président de la République qui, lors de son déplacement à Nouméa, a annoncé que la question serait réglée avant la fin de son mandat. Les ministres chargés de l'outre-mer, respectivement Mme Brigitte Girardin en janvier 2005 et M. François Baroin en février 2006, ont déclaré que le texte serait soumis au Parlement au cours de la législature. Les gouvernements successifs, émanant de majorités différentes, ont donc pris un engagement constant au nom de la France. Compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet et à la lumière de l'expérience depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ne pas donner suite à cet engagement risquerait de susciter des situations conflictuelles et des événements difficiles à maîtriser.

M. Jean-Jack Queyranne a enfin rappelé que les juridictions nationales avaient été saisies de recours contre cette définition du corps électoral mais les avaient rejetées. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt *Py contre France* du 11 janvier 2005, a rejeté un recours motivé par l'atteinte au droit de suffrage en considérant que la situation locale particulière peut justifier la fixation d'une condition de résidence de dix ans. En l'absence d'obstacle juridique, la décision est donc politique.

M. Christian Vanneste a estimé que, alors que la finalité du droit est de s'opposer à la force, ce texte tend à satisfaire les revendications de personnes qui menacent de recourir à la violence, et donc à légitimer une position qui repose sur la force. Il a considéré que le projet de loi portait des atteintes graves aux principes fondamentaux du droit, d'une part, en privant certaines personnes du droit de vote pendant vingt ans et, d'autre part, en créant deux catégories de citoyens, dont l'une ne participe pas aux élections concernant l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Il a conclu qu'un « gel » du corps électoral pendant dix ans constituait déjà une dérogation très importante au droit commun.

M. Thierry Mariani s'est déclaré en accord avec MM. Pierre Frogier, Francis Delattre et Christian Vanneste. Rappelant que certains parlementaires se sont constamment opposés à cette conception restrictive du corps électoral, il a estimé que leur opposition ne saurait être regardée comme conjoncturelle. Il a annoncé qu'il voterait contre le projet de loi constitutionnelle, qui prive du droit de vote, de manière injustifiée, des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis vingt ans. Il a enfin jugé paradoxale la position de ceux qui approuvent ce projet tout en prônant l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections locales.

M. Bruno Le Roux a rappelé qu'en réponse aux inquiétudes des signataires de l'accord de Nouméa, le Président de la République leur a adressé un courrier en octobre 2006 leur confirmant que cette question délicate serait traitée avant la fin de son mandat en précisant même les dates d'examen du texte à l'Assemblée et au Sénat. Ce courrier ne fait pas référence à d'éventuels obstacles juridiques mais affirme une volonté de respecter l'esprit de l'accord de Nouméa. Il n'est pas pertinent de raisonner uniquement en termes juridiques sans prendre en compte l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, et notamment les évolutions depuis 1998 de ce territoire, où s'est affirmée la volonté de tous de vivre ensemble.

M. Christian Paul a souligné que la totale continuité de la position des autorités de l'État depuis 1998, qui s'est exprimée à différents moments dans les déclarations du Président de la République, des Premiers ministres et des majorités, est exceptionnelle. Revenir sur la parole de la France mettrait en danger l'application de l'accord de Nouméa et serait très mal ressenti, car cela pourrait être vu comme une forme de mépris colonial. Si la Nouvelle-Calédonie a vu sa vie politique évoluer depuis 1998, elle n'a pas connu de bouleversements qui justifieraient un changement d'orientation. M. Christian Paul a enfin rappelé que la question de la Nouvelle-Calédonie avait déjà suscité par le passé des tensions à la veille d'une élection nationale, et que cette crise avait abouti aux événements d'Ouvéa.

M. Pierre Frogier a rappelé que le Président de la République, lorsqu'il avait reçu des délégations de représentants calédoniens en janvier 2002, s'était dit attaché au consensus, avait pris acte d'un désaccord entre le RPCR et le FLNKS et avait appelé à dissiper les malentendus. En juillet 2003, le Président avait également souhaité que les Calédoniens continuent le travail entrepris et trouvent une solution admise par tous.

En réponse aux différents intervenants, **votre rapporteur** a apporté les éléments suivants :

— Il faut relever avec netteté que les débats métropolitains n'ont pas toujours la même résonance en Nouvelle-Calédonie et doivent être appréciés à l'aune des « nécessités locales », comme le montre l'exemple du débat sur les préférences locales en matière d'emploi inscrites dans l'accord de Nouméa et qui pourraient s'apparenter à une forme de discrimination positive.

— L'obligation de consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie inscrite dans l'article 77 de la Constitution ne portait que sur la loi organique de mise en œuvre de l'accord de Nouméa et ne peut, en aucune manière et sans méconnaître la hiérarchie des normes, s'appliquer à un projet de loi constitutionnelle, l'assemblée délibérante en question n'ayant aucune compétence dans ce domaine.

— La Nouvelle-Calédonie, n'étant pas une collectivité territoriale au sens du titre XII de la Constitution, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2003 relative à la loi organique sur le référendum local,

doit, en tout état de cause, être écartée de l'application de la dernière phrase du second alinéa de l'article 39 de la Constitution qui dispose que les « *projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...) sont soumis en premier lieu au Sénat* ».

— La divergence d'interprétation apparue entre corps électoral « glissant » et corps électoral « cristallisé » ne trouvant à s'appliquer qu'à partir des prochaines élections provinciales, qui doivent se tenir en mai 2009, la réunion du Congrès du Parlement à Versailles, dès lors que le présent projet de révision constitutionnelle est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, pourra se tenir sans dommage dans l'intervalle.

— Les nombreuses auditions menées dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi constitutionnelle ont montré que nombre d'acteurs ont quelque peu évolué dans leurs positions sur l'avenir de l'archipel et que, le moment venu, un dialogue fructueux pourra être organisé. Le développement économique et la construction d'un destin partagé doivent rester les enjeux fondamentaux du processus engagé en 1998.

— Les acteurs des débats qui ont précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 se sont bornés à reprendre, sur la question du corps électoral restreint aux élections provinciales, les termes de l'accord de Nouméa dont on sait qu'ils pouvaient donner lieu à plusieurs interprétations, sans que soit abordée la question du caractère « glissant » ou « figé » dudit corps. Les rappels de ces débats ne peuvent donc fonder aucune des deux interprétations aujourd'hui en discussion.

— Pour un corps électoral total de 138 700 inscrits en 2006, la différence d'interprétation ne porte que sur moins de mille électeurs pour les élections provinciales de 2009 et sur moins de cinq mille électeurs pour celles de 2014, ces chiffres correspondant aux personnes inscrites sur le tableau annexe respectivement en 2000 et entre 2000 et 2004.

— Le Président de la République, lors d'un entretien accordé le 24 juillet 2003 à Radio Rythme Bleu, lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, a clairement indiqué sa position à propos de la question du corps électoral restreint : « *D'abord, il y a des accords, ceux de Nouméa et qui doivent être respectés. Ensuite, je constate qu'au lendemain de la dernière réunion du comité des signataires, à Koné, il est apparu clairement – cela c'est aussi la sagesse de part et d'autre en Calédonie – qu'il ne fallait pas faire de ce problème, un problème d'affrontement. On ne résout jamais rien par la force, par la violence ou par la haine. On ne trouve des solutions que par le dialogue et le respect de l'autre. Et j'ai observé que ce n'était plus une question qui impliquait un affrontement et que cela impliquait en revanche un dialogue à la fois sur les principes et sur les modalités et je m'en réjouis. (...) J'ai eu l'occasion de dire que le problème matériellement ne se posait pas avant 2009. Et, j'ai indiqué que je prenais l'engagement d'avoir réglé ce problème, en concertation très étroite et en accord très étroit,*

avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de mon mandat. » On peut regretter qu'à la suite de ces déclarations, une discussion réelle ne se soit pas engagée.

— Le règlement de la question doit fonder un renouveau du dialogue et non pas constituer une pomme de discorde.

La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 de M. Alain Bocquet.

M. Thierry Mariani s'est étonné que les membres du groupe socialiste se soient prononcés en faveur d'un projet de loi constitutionnelle sur lequel ils avaient pourtant déposé une exception d'irrecevabilité et une question préalable.

Puis la Commission est passée à l'examen de l'article unique du projet de loi constitutionnelle.

Elle a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle présenté par votre rapporteur et l'article unique ainsi modifié.

Puis, également sur proposition de votre rapporteur, elle a *modifié* par coordination l'intitulé du titre du projet de loi.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution (n° 3004), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi constitutionnelle	Propositions de la Commission
<p align="center">Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p align="center">Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution</p>	<p align="center">Projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution</p>
<p align="center">Titre XIII</p>		<p align="center">(amendement n° 2)</p>
<p>Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie</p>	<p align="center">Article unique</p>	<p align="center">Article unique</p>
<p><i>Art. 77.</i> — Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :</p>	<p>Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>L'article 77 de la Constitution est ainsi <i>modifié</i> :</p>
<p>— les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;</p>		
<p>— les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;</p>		<p><i>I. — Dans le troisième alinéa, après le mot : « délibérante », sont insérés les mots : « de la Nouvelle-Calédonie » ;</i></p>
<p>— les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;</p>		
<p>— les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.</p>		
	<p>« Pour la définition du corps électoral aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces,</p>	

Texte de référence

**Texte du projet de loi
constitutionnelle**

Propositions de la Commission

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Art. 76. — Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel* de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres.

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

Art. 188 et 189. — Cf. annexe.

**Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988
portant dispositions statutaires et
préparatoires à l'autodétermination
de la Nouvelle-Calédonie en 1998**

Art. 2. — Cf. annexe.

le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné *au premier alinéa de l'article 76* et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à l'article 76. »

II. — Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la définition du corps électoral *appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces*, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* est le tableau *dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.* »

(amendement n° 1)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	54
<i>Art. 188 et 189.</i>	
Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998	56
<i>Art. 2.</i>	

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

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

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

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

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

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

Art. 189. — I. — Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. — La commission inscrit sur la liste électorale spéciale, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions exigées par l'article 188. Ces personnes produisent tous les éléments de nature à prouver qu'elles remplissent ces conditions.

Elle procède en outre à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les mêmes conditions. Elle reçoit à cette fin les informations mentionnées à l'article L. 17-1 du code électoral.

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

IV. — La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont permanents.

Ils font l'objet d'une révision annuelle.

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

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

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

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

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

Les rectifications à la liste électorale spéciale prévues au présent article sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision par la commission prévue au II. Elles pourront être contestées devant le tribunal de première instance qui statue conformément aux dispositions de l'article L. 25 du code électoral.

V. — La liste électorale spéciale et le tableau annexe sont mis à jour au plus tard le 30 avril de chaque année et, en cas de dissolution ou d'élection partielles, au plus tard dix jours avant la date du scrutin.

VI. — Les dispositions du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, à l'exception des articles L. 11 à L. 16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, et des articles L. 17-1, L. 23, L. 37 et L. 40 sont applicables pour l'établissement de la liste électorale spéciale prévue au I.

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire :

1° « Haut-commissaire » au lieu de : « préfet » ;

2° « Chef de subdivision administrative » au lieu de : « sous-préfet » ;

3° « Tribunal de première instance » au lieu de : « tribunal d'instance ».

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

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

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

Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998

Art. 2⁽¹⁾. — Entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1998, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront appelées à se prononcer par un scrutin d'autodétermination, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution, sur le maintien du territoire dans la République ou sur son accession à l'indépendance.

Seront admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum approuvant la présente loi. Sont réputées avoir leur domicile dans le territoire, alors même qu'elles accomplissent le service national ou poursuivent un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile dans le territoire.

(1) Cet article a été abrogé par l'article 233 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE

Constitution du 4 octobre 1958	58
<i>Art. 3, 7, 16, 74-1 et 89.</i>	
Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992	60
<i>Art. 6.</i>	
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950	60
<i>Art. 14.</i>	
Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952	60
<i>Art. 3</i>	
Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966	61
<i>Art. 2 et 25.</i>	
Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	61
<i>Art. 216 à 218.</i>	
Décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour l'application des articles 2 et 3 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998	63
<i>Art. 1^{er}</i>	
Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998	63
Relevé des conclusions du troisième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 17 juin 2003 (extrait)	79
Relevé des conclusions du quatrième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 20 janvier 2005 (extrait)	79
Relevé des conclusions du cinquième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 2 février 2006 (extrait)	79

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 3. — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Art. 7. — Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Art. 16. — Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Art. 74-1. — Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Art. 89. — L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992

Art. 6. — 1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.

2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

3. L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres.

4. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Art. 14. — La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952

Art. 3. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966

Art. 2. — 1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à :

a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

Art. 25. — Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

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

Art. 216. — I. — La consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution est organisée conformément aux dispositions du présent titre.

II. — Les électeurs sont convoqués par décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le décret fixe le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin.

La publication au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation intervient au plus tard quatre semaines avant le jour du scrutin.

Le corps électoral se prononce à la majorité des suffrages exprimés.

Art. 217. — La consultation est organisée au cours du mandat du congrès qui commencera en 2014 ; elle ne peut toutefois intervenir au cours des six derniers mois précédant l'expiration de ce mandat. Sa date est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si, à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014, celui-ci n'a pas fixé la date de la consultation, elle est organisée à une date fixée par le Gouvernement de la République, dans les conditions prévues au II de l'article 216, dans la dernière année du mandat.

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

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

En cas de dissolution du congrès, aucune consultation au titre du présent article ne peut avoir lieu dans un délai de six mois suivant le renouvellement du congrès.

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

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

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

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

Décret n° 90-1163 du 24 décembre 1990 pris pour l'application des articles 2 et 3 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998

Art. 1^{er}. — La commission administrative chargée de la révision des listes électorales prévue par l'article 3 de la loi du 9 novembre 1988 susvisée pour les périodes annuelles commençant les 1^{er} mars 1992, 1995 et 1998 procède à la révision des listes électorales dans les conditions prévues aux articles R. 5 à R. 17-1 du code électoral.

Elle détermine, en outre, pour chaque bureau de vote sur un tableau annexe ceux des électeurs inscrits sur la liste électorale dont elle constate qu'ils ne remplissent pas les conditions de domicile prévues au deuxième alinéa de l'article 2 de ladite loi pour participer au scrutin d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

Pour l'exercice de ces attributions, la commission peut se réunir à partir du 1^{er} mars de l'année précédente.

Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998

Préambule

1. Lorsque la France prend possession de la Grande Terre, que James Cook avait dénommée « Nouvelle-Calédonie », le 24 septembre 1853, elle s'approprie un territoire selon les conditions du droit international alors reconnu par les nations d'Europe et d'Amérique, elle n'établit pas des relations de droit avec la population autochtone. Les traités passés, au cours de l'année 1854 et les années suivantes, avec les autorités coutumières, ne constituent pas des accords équilibrés mais, de fait, des actes unilatéraux.

Or, ce territoire n'était pas vide.

La Grande Terre et les îles étaient habitées par des hommes et des femmes qui ont été dénommés kanak. Ils avaient développé une civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique. Leur culture et leur imaginaire s'exprimaient dans diverses formes de création.

L'identité kanak était fondée sur un lien particulier à la terre. Chaque individu, chaque clan se définissait par un rapport spécifique avec une vallée, une colline, la mer, une embouchure de rivière, et gardait la mémoire de l'accueil d'autres familles. Les noms que la tradition donnait à chaque élément du paysage, les tabous marquant certains d'entre eux, les chemins coutumiers structuraient l'espace et les échanges.

2. La colonisation de la Nouvelle-Calédonie s'est inscrite dans un vaste mouvement historique où les pays d'Europe ont imposé leur domination au reste du monde.

Des hommes et des femmes sont venus en grand nombre, aux XIX^e et XX^e siècles, convaincus d'apporter le progrès, animés par leur foi religieuse, venus contre leur gré ou cherchant une seconde chance en Nouvelle-Calédonie. Ils se sont installés et y ont fait souche. Ils ont apporté avec eux leurs idéaux, leurs connaissances, leurs espoirs, leurs ambitions, leurs illusions et leurs contradictions.

Parmi eux certains, notamment des hommes de culture, des prêtres ou des pasteurs, des médecins et des ingénieurs, des administrateurs, des militaires, des responsables politiques ont porté sur le peuple d'origine un regard différent, marqué par une plus grande compréhension ou une réelle compassion.

Les nouvelles populations sur le territoire ont participé, dans des conditions souvent difficiles, en apportant des connaissances scientifiques et techniques, à la mise en valeur minière ou agricole et, avec l'aide de l'État, à l'aménagement de la Nouvelle-Calédonie. Leur détermination et leur inventivité ont permis une mise en valeur et jeté les bases du développement.

La relation de la Nouvelle-Calédonie avec la métropole lointaine est demeurée longtemps marquée par la dépendance coloniale, un lien univoque, un refus de reconnaître les spécificités, dont les populations nouvelles ont aussi souffert dans leurs aspirations.

3. Le moment est venu de reconnaître les ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière.

Le choc de la colonisation a constitué un traumatisme durable pour la population d'origine.

Des clans ont été privés de leur nom en même temps que de leur terre. Une importante colonisation foncière a entraîné des déplacements considérables de population, dans lesquels des clans kanak ont vu leurs moyens de subsistance réduits et leurs lieux de mémoire perdus. Cette dépossession a conduit à une perte des repères identitaires.

L'organisation sociale kanak, même si elle a été reconnue dans ses principes, s'en est trouvée bouleversée. Les mouvements de population l'ont déstructurée, la méconnaissance ou des stratégies de pouvoir ont conduit trop souvent à nier les autorités légitimes et à mettre en place des autorités dépourvues de légitimité selon la coutume, ce qui a accentué le traumatisme identitaire.

Simultanément, le patrimoine artistique kanak était nié ou pillé.

À cette négation des éléments fondamentaux de l'identité kanak se sont ajoutées des limitations aux libertés publiques et une absence de droits politiques, alors même que les kanak avaient payé un lourd tribut à la défense de la France, notamment lors de la Première Guerre mondiale.

Les kanak ont été repoussés aux marges géographiques, économiques et politiques de leur propre pays, ce qui ne pouvait, chez un peuple fier et non dépourvu de traditions guerrières, que provoquer des révoltes, lesquelles ont suscité des répressions violentes, aggravant les ressentiments et les incompréhensions.

La colonisation a porté atteinte à la dignité du peuple kanak qu'elle a privé de son identité. Des hommes et des femmes ont perdu dans cette confrontation leur vie ou leurs raisons de vivre. De grandes souffrances en sont résultées. Il convient de faire mémoire de ces moments difficiles, de reconnaître les fautes, de restituer au peuple kanak son identité confisquée, ce qui équivaut pour lui à une reconnaissance de sa souveraineté, préalable à la fondation d'une nouvelle souveraineté, partagée dans un destin commun.

4. La décolonisation est le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés qui vivent aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie, en permettant au peuple kanak d'établir avec la France des relations nouvelles correspondant aux réalités de notre temps.

Les communautés qui vivent sur le territoire ont acquis par leur participation à l'édification de la Nouvelle-Calédonie une légitimité à y vivre et à continuer de contribuer à son développement. Elles sont indispensables à son équilibre social et au fonctionnement de son économie et de ses institutions sociales. Si l'accession des kanak aux responsabilités demeure insuffisante et doit être accrue par des mesures volontaristes, il n'en reste pas moins que la participation des autres communautés à la vie du territoire lui est essentielle.

Il est aujourd'hui nécessaire de poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun.

La taille de la Nouvelle-Calédonie et ses équilibres économiques et sociaux ne permettent pas d'ouvrir largement le marché du travail et justifient des mesures de protection de l'emploi local.

Les accords de Matignon signés en juin 1988 ont manifesté la volonté des habitants de Nouvelle-Calédonie de tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité.

Dix ans plus tard, il convient d'ouvrir une nouvelle étape, marquée par la pleine reconnaissance de l'identité kanak, préalable à la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés qui vivent en Nouvelle-Calédonie, et par un partage de souveraineté avec la France, sur la voie de la pleine souveraineté.

Le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun.

La France est prête à accompagner la Nouvelle-Calédonie dans cette voie.

5. 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.

Cette solution définit pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation.

Sa mise en œuvre suppose une loi constitutionnelle que le Gouvernement s'engage à préparer en vue de son adoption au Parlement.

La pleine reconnaissance de l'identité kanak conduit à préciser le statut coutumier et ses liens avec le statut civil des personnes de droit commun, à prévoir la place des structures coutumières dans les institutions, notamment par l'établissement d'un Sénat coutumier, à protéger et valoriser le patrimoine culturel kanak, à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre, tout en favorisant sa mise en valeur, et à adopter des symboles identitaires exprimant la place essentielle de l'identité kanak du pays dans la communauté de destin acceptée.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie traduiront la nouvelle étape vers la souveraineté : certaines des délibérations du Congrès du territoire auront valeur législative et un Exécutif élu les préparera et les mettra en œuvre.

Au cours de cette période, des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.

Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée.

Afin de tenir compte de l'étroitesse du marché du travail, des dispositions seront définies pour favoriser l'accès à l'emploi local des personnes durablement établies en Nouvelle-Calédonie.

Le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifiera la souveraineté partagée. Il sera progressif. Des compétences seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation. D'autres le seront selon un calendrier défini, modulable par le Congrès, selon le principe d'auto-organisation. Les compétences transférées ne pourront revenir à l'État, ce qui traduira le principe d'irréversibilité de cette organisation.

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'État, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social.

Les engagements seront inscrits dans des programmes pluriannuels. La Nouvelle-Calédonie prendra part au capital ou au fonctionnement des principaux outils du développement dans lesquels l'État est partie prenante.

Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées.

Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

Document d'orientation

1. L'identité kanak

L'organisation politique et sociale de la Nouvelle-Calédonie doit mieux prendre en compte l'identité kanak.

1.1. Le statut civil particulier

Certains kanak ont le statut civil de droit commun sans l'avoir souhaité.

Le statut civil particulier est source d'insécurité juridique et ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à certaines situations de la vie moderne.

En conséquence, les orientations suivantes sont retenues :

- le statut civil particulier s'appellera désormais « statut coutumier » ;
- toute personne pouvant relever du statut coutumier et qui y aurait renoncé, ou qui s'en serait trouvée privée à la suite d'une renonciation faite par ses ancêtres ou par mariage ou par toute autre cause (cas des enfants inscrits en métropole sur l'état civil) pourra le retrouver. La loi de révision constitutionnelle autorisera cette dérogation à l'article 75 de la Constitution ;
- les règles relatives au statut coutumier seront fixées par les institutions de la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions indiquées plus loin ;
- le statut coutumier distinguera les biens situés dans les « terres coutumières » (nouveau nom de la réserve), qui seront appropriés et dévolus en cas de succession selon les règles de la coutume et ceux situés en dehors des terres coutumières qui obéiront à des règles de droit commun.

1.2. Droit et structures coutumières

1.2.1. Le statut juridique du procès-verbal de palabre (dont le nom pourrait être modifié) doit être redéfini, pour lui donner une pleine force juridique, en fixant sa forme et en organisant une procédure d'appel permettant d'éviter toute contestation ultérieure. Le rôle de syndic des affaires coutumières, actuellement tenu par les gendarmes, sera exercé par un autre agent, par exemple de la commune ou de l'aire coutumière.

La forme du procès-verbal de palabre sera définie par le Congrès en accord avec les instances coutumières (voir plus bas). L'appel aura lieu devant le conseil d'aire et l'enregistrement se fera par le conseil d'aire ou la mairie.

1.2.2. Le rôle des aires coutumières sera valorisé, notamment en confiant aux conseils d'aires un rôle dans la clarification et l'interprétation des règles coutumières. Plus généralement, l'organisation spatiale de la Nouvelle-Calédonie devra mieux tenir compte de leur existence. En particulier les limites communales devraient pouvoir tenir compte des limites des aires.

1.2.3. Le mode de reconnaissance des autorités coutumières sera précisé pour garantir leur légitimité. Il sera défini par l'instance coutumière de la Nouvelle-Calédonie (voir plus bas). Notification en sera faite au représentant de l'État et à l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie qui ne pourront que l'enregistrer. Leur statut sera précisé.

1.2.4. Le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale sera reconnu. Ce dernier rôle sera prévu dans les textes applicables en Nouvelle-Calédonie en matière de procédure pénale.

Les autorités coutumières pourront être associées à l'élaboration des décisions des assemblées locales, à l'initiative des assemblées de provinces ou des communes.

1.2.5. Le Conseil coutumier de la Nouvelle-Calédonie deviendra un « Sénat coutumier », composé de seize membres (deux par aire coutumière), obligatoirement consulté sur les sujets intéressant l'identité kanak.

1.3. Le patrimoine culturel

1.3.1. Les noms de lieux

Les noms kanak des lieux seront recensés et rétablis. Les sites sacrés selon la tradition kanak seront identifiés et juridiquement protégés, selon les règles applicables en matière de monuments historiques.

1.3.2. Les objets culturels

L'État favorisera le retour en Nouvelle-Calédonie d'objets culturels kanak qui se trouvent dans des musées ou des collections, en France métropolitaine ou dans d'autres pays. Les moyens juridiques dont dispose l'État pour la protection du patrimoine national seront mis en œuvre à cette fin. Des conventions seront passées avec ces institutions pour le retour de ces objets ou leur mise en valeur.

1.3.3. Les langues

Les langues kanak sont, avec le français, des langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie. Leur place dans l'enseignement et les médias doit donc être accrue et faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Une recherche scientifique et un enseignement universitaire sur les langues kanak doivent être organisés en Nouvelle-Calédonie. L'Institut national des langues et civilisations orientales y jouera un rôle essentiel. Pour que ces langues trouvent la place qui doit leur revenir dans l'enseignement primaire et secondaire, un effort important sera fait sur la formation des formateurs.

Une académie des langues kanak, établissement local dont le conseil d'administration sera composé de locuteurs désignés en accord avec les autorités coutumières, sera mise en place. Elle fixera leurs règles d'usage et leur évolution.

1.3.4. Le développement culturel

La culture kanak doit être valorisée dans les formations artistiques et dans les médias. Les droits des auteurs doivent être effectivement protégés.

1.3.5. Le Centre culturel Tjibaou

L'État s'engage à apporter durablement l'assistance technique et les financements nécessaires au Centre culturel Tjibaou pour lui permettre de tenir pleinement son rôle de pôle de rayonnement de la culture kanak.

Sur l'ensemble de ces questions relatives au patrimoine culturel, l'État proposera à la Nouvelle-Calédonie de conclure un accord particulier.

1.4. La terre

L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre.

Le rôle et les conditions de fonctionnement de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) devront faire l'objet d'un bilan approfondi. Elle devra disposer des moyens suffisants pour intervenir dans les zones suburbaines. L'accompagnement des attributions de terre devra être accentué pour favoriser l'installation des attributaires et la mise en valeur.

Les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés. De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.

La réforme foncière sera poursuivie. Les terres coutumières seront constituées des réserves, des terres attribuées aux « groupements de droit particulier local » et des terres qui seront attribuées par l'ADRAF pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Il n'y aura plus ainsi que les terres coutumières et les terres de droit commun. Des baux seront définis par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, pour préciser les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant sur les terres coutumières. Les juridictions statuant sur les litiges seront les juridictions de droit commun avec des assesseurs coutumiers.

Les domaines de l'État et du territoire doivent faire l'objet d'un examen dans la perspective d'attribuer ces espaces à d'autres collectivités ou à des propriétaires coutumiers ou privés, en vue de rétablir des droits ou de réaliser des aménagements d'intérêt général. La question de la zone maritime sera également examinée dans le même esprit.

1.5. Les symboles

Des signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque devront être recherchés en commun pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous.

La loi constitutionnelle sur la Nouvelle-Calédonie prévoira la possibilité de changer ce nom, par « loi du pays » adoptée à la majorité qualifiée (voir plus bas).

Une mention du nom du pays pourra être apposée sur les documents d'identité, comme signe de citoyenneté.

2. Les institutions

L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi.

Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local.

La loi constitutionnelle le permettra.

2.1. Les assemblées

2.1.1. Les assemblées de province seront composées, respectivement pour les îles Loyauté, le Nord et le Sud, de sept, quinze et trente-deux membres, également membres du Congrès, ainsi que de sept, sept et huit membres supplémentaires, non membres du Congrès lors de la mise en place des institutions. Les assemblées de province pourront réduire, pour les mandats suivants, l'effectif des conseillers non-membres du Congrès.

2.1.2. Le mandat des membres du Congrès et des assemblées de province sera de cinq ans.

2.1.3. Certaines délibérations du Congrès auront le caractère de loi du pays et de ce fait ne pourront être contestées que devant le Conseil constitutionnel avant leur publication, sur saisine du représentant de l'État, de l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie, d'un président de province, du président du Congrès ou d'un tiers des membres du Congrès.

2.1.4. *a)* Le Sénat coutumier sera obligatoirement saisi des projets de loi du pays et de délibération lorsqu'ils concerneront l'identité kanak au sens du présent document. Lorsque le texte qui lui sera soumis aura le caractère de loi du pays et concernera l'identité kanak, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie devra à nouveau délibérer si le vote du Sénat coutumier n'est pas conforme. Le vote du Congrès s'imposera alors.

b) Un conseil économique et social représentera les principales institutions économiques et sociales de la Nouvelle-Calédonie. Il sera obligatoirement consulté sur les délibérations à caractère économique et social du Congrès. Il comprendra des représentants du Sénat coutumier.

2.1.5. Les limites des provinces et des communes devraient coïncider, de manière qu'une commune n'appartienne qu'à une province.

2.2. Le corps électoral et le mode de scrutin

2.2.1. Le corps électoral

Le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application du présent accord (point 5) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5 et qui ont été admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi référendaire, ou qui remplissaient les conditions pour y participer, ainsi que ceux qui pourront justifier que les interruptions dans la continuité de leur domicile en Nouvelle-Calédonie étaient dues à des raisons professionnelles ou familiales, ceux qui, de

statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux et ceux qui ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Pourront également voter pour ces consultations les jeunes atteignant la majorité électorale, inscrits sur les listes électorales, et qui, s'ils sont nés avant 1988, auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou, s'ils sont nés après 1988, ont eu un de leurs parents qui remplissait ou aurait pu remplir les conditions pour voter au scrutin de la fin de 1998.

Pourront également voter à ces consultations les personnes qui pourront justifier, en 2013, de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie.

Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au Congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

La notion de domicile s'entendra au sens de l'article 2 de la loi référendaire. La liste des électeurs admis à participer aux scrutins sera arrêtée avant la fin de l'année précédant le scrutin.

Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie.

2.2.2. Pour favoriser l'efficacité du fonctionnement des assemblées locales, en évitant les conséquences d'une dispersion des suffrages, le seuil de 5 % s'appliquera aux inscrits et non aux exprimés.

2.3. L'Exécutif

L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie deviendra un gouvernement collégial, élu par le Congrès, responsable devant lui.

L'Exécutif sera désigné à la proportionnelle par le Congrès, sur proposition par les groupes politiques de listes de candidats, membres ou non du Congrès. L'appartenance au Gouvernement sera incompatible avec la qualité de membre du Congrès ou des assemblées de province. Le membre du Congrès ou de l'assemblée de province élu membre du Gouvernement est remplacé à l'assemblée par le suivant de liste. En cas de cessation de fonctions, il retrouvera son siège.

La composition de l'Exécutif sera fixée par le Congrès.

Le représentant de l'État sera informé de l'ordre du jour des réunions du Gouvernement et assistera à ses délibérations. Il recevra les projets de décisions avant leur publication et pourra demander une seconde délibération de l'Exécutif.

2.4. Les communes

Les compétences des communes pourront être élargies en matière d'urbanisme, de développement local, de concessions de distribution d'électricité et de fiscalité locale. Elles pourront bénéficier de transferts domaniaux.

3. Les compétences

Les compétences détenues par l'État seront transférées à la Nouvelle-Calédonie dans les conditions suivantes :

— certaines seront transférées dès la mise en œuvre de la nouvelle organisation politique ;

— d'autres le seront dans des étapes intermédiaires ;

— d'autres seront partagées entre l'État et la Nouvelle-Calédonie ;

— les dernières, de caractère régalien, ne pourront être transférées qu'à l'issue de la consultation mentionnée au 5.

Le Congrès, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, pourra demander à modifier l'échéancier prévu des transferts de compétences, à l'exclusion des compétences de caractère régalien. L'État participera pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle.

3.1. Les compétences nouvelles conférées à la Nouvelle-Calédonie

3.1.1. Les compétences immédiatement transférées

Le principe du transfert est acquis dès l'installation des institutions issues du présent accord : la mise en place s'effectuera au cours du premier mandat du Congrès :

— le droit à l'emploi : la Nouvelle-Calédonie mettra en place, en liaison avec l'État, des mesures destinées à offrir des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants. La réglementation sur l'entrée des personnes non établies en Nouvelle-Calédonie sera confortée.

Pour les professions indépendantes le droit d'établissement pourra être restreint pour les personnes non établies en Nouvelle-Calédonie.

Pour les salariés du secteur privé et pour la fonction publique territoriale, une réglementation locale sera définie pour privilégier l'accès à l'emploi des habitants ;

— le droit au travail des ressortissants étrangers ;

— le commerce extérieur, dont la réglementation des importations, et l'autorisation des investissements étrangers ;

— les communications extérieures en matière de poste et de télécommunications à l'exclusion des communications gouvernementales et de la réglementation des fréquences radioélectriques ;

- la navigation et les dessertes maritimes internationales ;
- les communications extérieures en matière de desserte aérienne lorsqu'elles n'ont pour escale en France que la Nouvelle-Calédonie et dans le respect des engagements internationaux de la France ;
- l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique ;
- les principes directeurs du droit du travail ;
- les principes directeurs de la formation professionnelle ;
- la médiation pénale coutumière ;
- la définition de peines contraventionnelles pour les infractions aux lois du pays ;
- les règles relatives à l'administration provinciale ;
- les programmes de l'enseignement primaire, la formation des maîtres et le contrôle pédagogique ;
- le domaine public maritime, transféré aux provinces.

3.1.2. Les compétences transférées dans une seconde étape

Dans une étape intermédiaire, au cours des second et troisième mandats du Congrès, les compétences suivantes seront transférées à la Nouvelle-Calédonie :

- les règles concernant l'état civil, dans le cadre des lois existantes ;
- les règles de police et de sécurité en matière de circulation aérienne et maritime intérieure ;
- l'élaboration des règles et la mise en œuvre des mesures intéressant la sécurité civile.

Toutefois, un dispositif permettra au représentant de l'État de prendre les mesures nécessaires en cas de carence ;

- le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;
- le droit civil et le droit commercial ;
- les principes directeurs de la propriété foncière et des droits réels ;
- la législation relative à l'enfance délinquante et à l'enfance en danger ;
- les règles relatives à l'administration communale ;
- le contrôle administratif des collectivités publiques et de leurs établissements publics ;
- l'enseignement du second degré ;
- les règles applicables aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat.

3.2. Les compétences partagées

3.2.1. Les relations internationales et régionales

Les relations internationales sont de la compétence de l'État. Celui-ci prendra en compte les intérêts propres de la Nouvelle-Calédonie dans les négociations internationales conduites par la France et l'associera à ces discussions.

La Nouvelle-Calédonie pourra être membre de certaines organisations internationales ou associée à elles, en fonction de leurs statuts (organisations internationales du Pacifique, ONU, UNESCO, OIT, etc.). Le cheminement vers l'émancipation sera porté à la connaissance de l'ONU.

La Nouvelle-Calédonie pourra avoir des représentations dans des pays de la zone Pacifique et auprès de ces organisations et de l'Union européenne.

Elle pourra conclure des accords avec ces pays dans ses domaines de compétence.

Elle sera associée à la renégociation de la décision d'association Europe-PTOM.

Une formation sera mise en place pour préparer des néo-calédoniens à l'exercice de responsabilités dans le domaine des relations internationales.

Les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des îles Wallis et Futuna seront précisées par un accord particulier. L'organisation des services de l'État sera distincte pour la Nouvelle-Calédonie et ce territoire.

3.2.2. Les étrangers

L'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie sera associé à la mise en œuvre de la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

3.2.3. L'audiovisuel

L'Exécutif est consulté par le Conseil supérieur de l'audiovisuel avant toute décision propre à la Nouvelle-Calédonie.

Une convention pourra être conclue entre le CSA et la Nouvelle-Calédonie pour associer celle-ci à la politique de communication audiovisuelle.

3.2.4. Le maintien de l'ordre

L'Exécutif sera informé par le représentant de l'État des mesures prises.

3.2.5. La réglementation minière

Les compétences réservées à l'État pour les hydrocarbures, les sels de potasse, le nickel, le chrome et le cobalt seront transférées.

La responsabilité de l'élaboration des règles sera conférée à la Nouvelle-Calédonie, celle de la mise en œuvre aux provinces.

Un conseil des mines, composé de représentants des provinces et auquel assiste le représentant de l'État, sera consulté sur les projets de délibérations du Congrès ou des

provinces en matière minière. Si son avis n'est pas conforme ou si le représentant de l'État exprime un avis défavorable, l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie se prononcera.

3.2.6. Les dessertes aériennes internationales

L'Exécutif sera associé aux négociations lorsque la compétence n'est pas entièrement confiée à la Nouvelle-Calédonie.

3.2.7. L'enseignement supérieur et la recherche scientifique

L'État associera l'Exécutif à la préparation des contrats qui le lient aux organismes de recherche implantés en Nouvelle-Calédonie et à l'université, afin de permettre une meilleure prise en compte des besoins spécifiques de la Nouvelle-Calédonie en matière de formation supérieure et de recherche. La Nouvelle-Calédonie pourra conclure des conventions d'objectifs et d'orientation avec ces institutions.

3.3. Les compétences régaliennes

La justice, l'ordre public, la défense et la monnaie (ainsi que le crédit et les changes), et les affaires étrangères (sous réserve des dispositions du 3.2.1) resteront de la compétence de l'État jusqu'à la nouvelle organisation politique résultant de la consultation des populations intéressées prévue au 5.

Pendant cette période, des néo-calédoniens seront formés et associés à l'exercice de responsabilités dans ces domaines, dans un souci de rééquilibrage et de préparation de cette nouvelle étape.

4. Le développement économique et social

4.1. La formation des hommes

4.1.1. Les formations devront, dans leur contenu et leur méthode, mieux prendre en compte les réalités locales, l'environnement régional et les impératifs de rééquilibrage. Des discussions s'engageront pour la reconnaissance mutuelle des diplômes et des formations avec les États du Pacifique. Le nouveau partage des compétences devra permettre aux habitants de la Nouvelle-Calédonie d'occuper davantage les emplois de formateur.

L'université devra répondre aux besoins de formation et de recherche propres à la Nouvelle-Calédonie.

L'Institut de formation des personnels administratifs sera rattaché à la Nouvelle-Calédonie.

4.1.2. Un programme de formation de cadres moyens et supérieurs, notamment techniques et financiers, sera soutenu par l'État à travers les contrats de développement pour accompagner les transferts de compétences réalisés et à venir.

Un programme spécifique, qui prendra la suite du programme « 400 cadres » et concernera les enseignements secondaire, supérieur et professionnel, tendra à la poursuite du rééquilibrage et à l'accession des kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités.

4.2. Le développement économique

4.2.1. Des contrats de développement pluriannuels seront conclus avec l'État. Ils pourront concerner la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes et tendront à accroître l'autonomie et la diversification économiques.

4.2.2. Les mines

Un schéma de mise en valeur des richesses minières du territoire sera élaboré. Sa mise en œuvre sera contrôlée par la Nouvelle-Calédonie grâce au transfert progressif de l'élaboration et de l'application du droit minier.

4.2.3. La politique énergétique contribuera à l'objectif d'autonomie et de rééquilibrage : recherche de sites hydroélectriques, programmation de l'électrification rurale tenant compte des coûts différenciés liés à la géographie du Territoire. Les opérateurs du secteur seront associés à la mise en œuvre de cette politique.

4.2.4. Le financement de l'économie devra être modernisé :

L'Exécutif sera consulté sur les décisions de politique monétaire.

La Nouvelle-Calédonie sera représentée dans les instances compétentes de l'Institut d'émission.

Pour financer le développement, l'Institut calédonien de participation sera maintenu dans son rôle et ses attributions. Il sera créé un fonds de garantie pour faciliter le financement des projets de développement sur les terres coutumières.

Des objectifs d'intérêt public en faveur du développement seront fixés pour la banque calédonienne d'investissement. Les collectivités, dans la limite de leurs compétences, pourront soutenir le développement des entreprises en collaboration avec le secteur bancaire.

Un dispositif spécifique sera mis en place pour faciliter la restructuration et le redressement des entreprises.

4.3. La politique sociale

4.3.1. L'effort en faveur du logement social sera poursuivi avec le concours de l'État. L'attribution des financements et les choix des opérateurs devront contribuer à un équilibre géographique. Une distinction sera effectuée entre les rôles de collecteur, de promoteur et de gestionnaire du parc social.

4.3.2. Une couverture sociale généralisée sera mise en place.

4.4. Le contrôle des outils de développement

La Nouvelle-Calédonie sera mise à même, au cours de la nouvelle période qui s'ouvre, de disposer d'une maîtrise suffisante des principaux outils de son développement. Lorsque l'État détient directement ou indirectement la maîtrise totale ou partielle de ces outils, la Nouvelle-Calédonie le remplacera selon des modalités et des calendriers à déterminer. Lorsque la Nouvelle-Calédonie le souhaitera, les établissements publics nationaux intervenant seulement en Nouvelle-Calédonie deviendront des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

Sont notamment concernés : Office des postes et télécommunications, Institut de formation des personnels administratifs, Société néo-calédonienne de l'énergie ENERCAL, Institut calédonien de participation, Agence de développement rural et d'aménagement foncier, Agence de développement de la culture kanak...

Lorsque les organismes n'interviennent pas seulement en Nouvelle-Calédonie, celle-ci devra disposer des moyens de faire valoir ses orientations stratégiques en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie par une participation dans le capital ou les instances dirigeantes.

5. L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie

Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes.

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

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

Si la réponse des électeurs à ces propositions est négative, le tiers des membres du Congrès pourra provoquer l'organisation d'une nouvelle consultation qui interviendra dans la deuxième année suivant la première consultation. Si la réponse est à nouveau négative, une nouvelle consultation pourra être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais. Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée.

Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie.

Le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. 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.

L'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation.

6. Application de l'accord

6.1. Textes

Le Gouvernement engagera la préparation des textes nécessaires à la mise en œuvre de l'accord, et notamment du projet de loi de révision constitutionnelle en vue de son adoption au Parlement. Si cette révision ne pouvait être menée à bien et si les modifications constitutionnelles nécessaires à la mise en application des dispositions de l'accord ne pouvaient être prises, les partenaires se réuniraient pour en examiner les conséquences sur l'équilibre général du présent accord.

6.2. Consultations

Des consultations seront organisées en Nouvelle-Calédonie auprès des organisations politiques, coutumières, économiques et sociales sur l'accord conclu, à l'initiative des signataires.

6.3. Scrutin de 1998

Un scrutin sera organisé avant la fin de l'année 1998 sur l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, objet du présent accord.

La loi constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie permettra que ne se prononcent que les électeurs admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988.

6.4. Élections aux assemblées de province et au Congrès

Des élections aux assemblées de province et au Congrès auront lieu dans les six mois suivant l'adoption des textes relatifs à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie.

Les mandats des membres des assemblées de province prendront fin à la date de ces élections.

6.5. Comité des signataires

Un comité des signataires sera mis en place pour :

— prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ;

— participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ;

— veiller au suivi de l'application de l'accord.

Relevé des conclusions du troisième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 17 juin 2003 (extrait)

S'agissant du règlement de la question du corps électoral spécial pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, le FLNKS a rappelé l'importance qu'il y attache. Le Rassemblement a déclaré comprendre la préoccupation du FLNKS sur ce point. La ministre de l'outre-mer s'est, en conséquence, engagée à faire des propositions au Président de la République en ce sens.

Relevé des conclusions du quatrième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 20 janvier 2005 (extrait)

La question du corps électoral spécial pour l'élection du congrès et des assemblées de province a été débattue. Le Rassemblement et le FLNKS ont rappelé leurs positions respectives et opposées sur le sujet. La ministre a rappelé que le chef de l'État s'est engagé à régler cette question d'ici la fin de son quinquennat.

Elle a en outre indiqué :

— que le projet de loi constitutionnelle adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en juin et octobre 1999 ne peut être soumis en l'état à l'approbation définitive du Congrès du Parlement : il comporte en effet des dispositions relatives à la Polynésie française qui ne sont plus d'actualité ;

— que le Gouvernement s'engage à proposer au Président de la République le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle reprenant exactement les termes de l'article 1^{er} du texte adopté en 1999, qui complète l'article 77 de la Constitution sur la définition du tableau annexe. Ce projet de loi constitutionnelle sera déposé au Parlement d'ici à la fin du mois de juin 2005, l'objectif étant son adoption par les deux Assemblées, puis sa ratification par le Congrès du Parlement, d'ici la fin de l'année 2005 ou le début de l'année 2006.

Relevé des conclusions du cinquième comité des signataires de l'accord de Nouméa du 2 février 2006 (extrait)

Le ministre a indiqué que, conformément à l'engagement pris par le chef de l'État de régler cette question, – pendant depuis 1999 –, d'ici à la fin de son mandat, le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution, qui reprend l'article 1^{er} du texte adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en juin et en octobre 1999, a été soumis pour avis au Conseil d'État en décembre dernier. Le Conseil d'État devait rendre son avis en février. Le texte sera ensuite soumis au Conseil des ministres.

Par ailleurs, le chef de l'État a annoncé, à l'occasion de ses vœux au Conseil constitutionnel, son intention de faire inscrire, dans la Constitution, l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances. Cela suppose le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle distinct, consacré à ce seul objet.

Ces deux projets de révision pourront donc être délibérés en Conseil des ministres prochainement.

Ils devront ensuite être adoptés en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat, comme le prévoit la procédure de l'article 89 de la Constitution avant d'être soumis au Congrès du Parlement réuni à Versailles.

La date de la convocation du Congrès de Versailles dépend évidemment du vote par les deux Assemblées, en termes identiques, des projets de révision qui leur seront soumis.

MM. NEAOUTYINE, FROGIER et NAOUNA ont rappelé les positions respectives de leur délégation sur le sujet.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Assemblée nationale

- M. Jean-Jack QUEYRANNE, député du Rhône, ancien secrétaire d'État à l'outre-mer, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Pierre FROGIER, député de la Nouvelle-Calédonie, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Jacques LAFLEUR, député de la Nouvelle-Calédonie, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Victorin LUREL, député de Guadeloupe

Sénat

- M. Simon LOUECKHOTE, sénateur de la Nouvelle-Calédonie, signataire de l'accord de Nouméa

Conseil d'État

- M. Alain CHRISTNACHT, conseiller d'État, conseiller pour les affaires intérieures et l'outre-mer au cabinet du Premier ministre, M. Lionel JOSPIN

Ministère de l'outre-mer

- M. Richard SAMUEL, directeur de cabinet
- M. Stéphane JUVIGNY, conseiller auprès du ministre chargé des affaires politiques et des relations avec le Parlement
- M. Stéphane DIÉMERT, sous-directeur des affaires politiques
- M. Frédéric POTIER, chef du bureau des affaires politiques

Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS)

- M. Victor TUTUGORO, signataire de l'accord de Nouméa, deuxième vice-président de l'Assemblée de la Province Nord, coordinateur du bureau politique de l'Union progressiste mélanésienne (UPM)
- M. Charles PIDJOT, signataire de l'accord de Nouméa, deuxième vice-président de l'Union calédonienne (UC)
- M. Gilbert TIUYENON, secrétaire général adjoint de l'Union calédonienne (UC), maire de la commune de Canala
- M. Neko HNÉPÉUNE, premier vice-président de l'Union calédonienne (UC), président de l'Assemblée de la Province des Îles Loyauté, maire de Lifou
- M. Charles WASHETINE, membre du bureau politique et porte-parole du Parti de libération kanak (PALIKA), membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, chargé de l'enseignement et du suivi des questions relatives à la recherche

Universitaires

- M. Guy CARCASSONNE, professeur de droit public à l'Université de Paris X-Nanterre
- M. Jean GICQUEL, professeur de droit public à l'Université de Paris I-Panthéon Sorbonne
- M. Olivier GOHIN, professeur de droit public à l'Université de Paris II-Panthéon-Assas