



N° 731

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR  
LE SÉNAT, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

*relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté  
de la Nouvelle-Calédonie (n° 679)*

PAR M. MANUEL VALLS  
Député

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **152, 287, 288** et T.A. **67** (2017-2018).

*Assemblée nationale* : **679**.

---



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	13
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	35
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Inscription d’office sur les listes électorales générales.....	35
<i>Article 2</i> (art. 218-3 [nouveau] de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Inscription d’office sur la liste électorale spéciale à la consultation.....	40
<i>Article 3</i> : Bureaux de vote « délocalisés » .....	48
<i>Article 3 bis</i> : Encadrement du vote par procuration .....	52
<i>Article 4</i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l’élection du congrès et des assemblées de province .....	56
<i>Article 5</i> (art. 219 et 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin – Informations transmises aux commissions administratives.....	58
<i>Article 5 bis</i> (art. 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret de convocation des électeurs .....	62
<i>Article 5 ter</i> (art. 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Remboursement des dépenses de campagne .....	64
<i>Article 5 quater</i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) : Temps d’antenne pendant la campagne de la consultation.....	66
<i>Article 6</i> : Entrée en vigueur.....	69
<b>CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI</b> .....	71



MESDAMES, MESSIEURS,

Le 26 juin 1988, il y a près de trente ans, les accords de Matignon parachevaient la volonté de paix des responsables calédoniens. **Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou** au premier rang, d'autres encore, et le Gouvernement français alors dirigé par **Michel Rocard**, ont trouvé les mots et les gestes qui ont permis de **mettre un terme aux violences** opposant, depuis des années, indépendantistes et non-indépendantistes sur tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie, jusqu'à la prise d'otages d'Ouvéa d'avril-mai 1988.

Ces accords, complétés le 20 août 1988 par les accords dits d'Oudinot et approuvés par référendum le 6 novembre 1988, ont ouvert la voie à une **paix civile durable**, fondée sur un **partage des pouvoirs** et un **rééquilibrage des richesses**. Ils prévoyaient également la tenue d'un scrutin d'autodétermination au terme d'une période de dix ans.

Le rendez-vous de 1998 fut repoussé de vingt ans, conformément au souhait de toutes les parties, par l'**Accord de Nouméa**. Signé le 5 juin 1998 sous l'égide du Premier ministre Lionel Jospin, il est précédé d'un préambule qui convient des « *ombres de la période coloniale, même si elle ne fut pas dépourvue de lumière* ».

Ce texte fondateur consacre une **double reconnaissance** : « *celle du peuple kanak et celle de toutes les ethnies d'Asie, du Pacifique et de France métropolitaine arrivées en Nouvelle-Calédonie tout au long de la période coloniale* ». Il pose les bases d'une **citoyenneté calédonienne** au sein de la nationalité française, « *permettant au peuple d'origine de constituer, avec les hommes et les femmes qui vivent [sur le territoire], une communauté humaine affirmant son destin commun* ».

La page « *de la violence et du mépris* » ayant été tournée, le préambule de l'Accord de Nouméa propose d'ouvrir une nouvelle étape : « *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.* »

Conformément à l'article 76 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, **les populations calédoniennes se prononcèrent sur l'Accord de Nouméa** : approuvé par une consultation du 8 novembre 1998, celui-ci fut mis en œuvre par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution.

Ainsi fut définie l'**organisation politique de la Nouvelle-Calédonie** – les assemblées des trois provinces et le congrès, le sénat coutumier et le conseil économique et social, le gouvernement et les communes – et mis en œuvre le **transfert de la plupart des compétences autres que régaliennes** – défense, sécurité, justice, monnaie.

De fait, les acquis de l'Accord de Nouméa – soutenu sans faille depuis trente ans par les Présidents de la République et les Gouvernements successifs – sont considérables. Ils sont aussi irréversibles. **La paix s'est installée.** Le rééquilibrage territorial est certes inachevé, mais néanmoins réel, comme le symbolise l'implantation de l'usine « Koniambo » d'exploitation du nickel dans la province Nord. Les transferts de compétences ont conféré à la Nouvelle-Calédonie une large autonomie. Bien sûr, un long chemin reste à parcourir. Certains défis sont proches de ceux qui se posent en métropole, en particulier en ce qui concerne l'urbanisation, les quartiers, l'éducation, l'égalité sociale ou la sécurité. D'autres sont propres à la Nouvelle-Calédonie et devront être abordés dans l'avenir, par exemple en ce qui concerne le **droit de vote** ou la **place de l'archipel dans l'océan Pacifique**.

Désormais, au terme de la période de vingt années qu'il avait vocation à régir, l'enjeu pour les Français en général, et les Calédoniens en particulier, est celui de la **sortie de l'Accord de Nouméa**. Celui-ci stipule, en effet, que « *le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.* »

Ce processus touche à sa fin : à l'**automne 2018**, à une date qui sera fixée prochainement par le congrès de la Nouvelle-Calédonie ou, à défaut, par le Gouvernement français, les populations calédoniennes seront consultées sur leur accession à la pleine souveraineté.

## **La consultation des populations sur l'accèsion à la pleine souveraineté**

*Paragraphes 2 & 5 de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998*

**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. (...)

**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 (...).

Ce processus est accompagné, depuis plusieurs années, par l'Assemblée nationale. Sous la précédente législature a été créée, à l'initiative de la Conférence des Présidents, une **mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie**, présidée par M. Dominique Bussereau et dont les rapporteurs furent successivement MM. Jean-Jacques Urvoas et René Dosière. Le 3 octobre 2017 cette mission a été reconstituée : votre rapporteur en est le président ; M. Christian Jacob occupe la fonction de rapporteur.

**La mission d'information de la Conférence des Présidents  
sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie**

Sous la XV<sup>e</sup> législature la mission d'information se compose de MM. Manuel Valls (*président*) et Christian Jacob (*rapporteur*), Mmes Laetitia Avia et Yaël Braun-Pivet, MM. Philippe Gomès, Didier Quentin et Thierry Robert (*vice-Présidents*), MM. Moetai Brotherson et David Habib (*secrétaires*), M. Philippe Dunoyer, Mme Élise Fajgeles, MM. Éric Girardin, Philippe Gosselin et Sacha Houlié, Mme Naïma Moutchou, MM. Oliver Serva et Cédric Villani, et Mme Hélène Zannier.

À la date de publication du présent rapport et depuis sa constitution le 3 octobre 2017, la mission a procédé à **13 auditions** d'acteurs politiques calédoniens, de représentants de l'État, d'experts de la situation de la Nouvelle-Calédonie. La mission s'est également rendue, le 25 janvier 2018, à la **Maison de la Nouvelle-Calédonie** à Paris.

Une délégation de cinq membres – son président, son rapporteur, ainsi que Mme Yaël Braun-Pivet, M. David Habib et Mme Naïma Moutchou – a enfin procédé à un **déplacement en Nouvelle-Calédonie** entre les 19 et 23 février 2018.

[http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/avenir-institutionnel-de-la-nouvelle-caledonie/\(block\)/44234](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/missions-d-information/missions-d-information-de-la-conference-des-presidents/avenir-institutionnel-de-la-nouvelle-caledonie/(block)/44234)

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale est invitée à se prononcer sur le **projet de loi organique**, déposé sur le bureau du Sénat le 8 décembre 2017 et adopté par celui-ci le 20 février 2018, après engagement de la procédure accélérée, « *relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* ».

Le devoir de l'État consiste, en effet, à garantir que la consultation annoncée se déroule de façon exemplaire, pour que le résultat soit accepté par toutes les parties. Cet impératif est d'autant plus élevé dans un climat général qui n'est pas exempt de tensions. Or, depuis plusieurs mois, des voix se sont élevées pour que soient prises toutes les mesures à même de **favoriser la plus large participation au scrutin des personnes relevant du corps électoral référendaire**. Un consensus s'est finalement dégagé lors du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa réuni à Paris le jeudi 2 novembre 2017 sous la présidence du Premier ministre : le Comité s'est prononcé en faveur de **dispositions dérogatoires** destinées à « *garantir la légitimité et la sincérité des résultats du scrutin* ». Le présent texte a vocation à **transcrire dans la loi organique cette orientation politique**.

**Relevé de conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires  
2 novembre 2017 (extraits)**

Les partenaires affirment leur volonté de régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation (LESC).

Les partenaires conviennent que le règlement de cette question permettra de garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin.

Ils considèrent que les actions conduites pour informer les citoyens ont permis d'assurer un plus grand nombre d'inscriptions sur la LESC mais les résultats demeurent insuffisants.

Les rapprochements effectués ces derniers jours conduisent à évaluer à 10 922 le nombre des natifs qui résident de manière certaine en Nouvelle-Calédonie et qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale générale (LEG).

Les partenaires conviennent de la nécessité politique de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC.

Dans le strict respect du corps électoral déterminé au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, cette démarche permettra aux commissions administratives spéciales de procéder à l'inscription d'office sur la LESC, des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux, des natifs de statut civil de droit commun. Cette durée de résidence, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux ; l'inscription d'office n'a donc pas de caractère automatique et devra faire l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales sur la base des éléments fournis par l'État.

En toutes hypothèses, les modifications de la loi organique n'auraient pas vocation à créer une nouvelle catégorie d'électeurs au sens du point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, retranscrit à l'article L. 218 de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie, mais à préciser les conditions de mise en œuvre d'une de ces catégories.

Cette formulation constitue un accord politique pour les partenaires et implique de modifier la loi organique. (...)

Les partenaires s'accordent enfin sur le principe de l'ouverture en 2018 d'une période complémentaire d'inscription sur la liste électorale générale, sur la liste électorale spéciale pour les provinciales et, enfin, sur la liste électorale spéciale pour la consultation. (...)

Les partenaires estiment indispensable de faciliter l'exercice effectif du droit de vote des électeurs des îles. Ils conviennent en premier lieu de l'opportunité de mettre en place des bureaux de vote à Nouméa au profit de certains des électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, l'Île des Pins et Bélep. Les personnes inscrites sur une liste électorale dans l'une de ces communes mais qui résident sur la grande terre pourront, après expression de leur volonté en ce sens, être inscrites dans un bureau de vote de leur commune spécialement constitué à Nouméa. Ce dispositif exceptionnel ne sera mis en place que pour la consultation. Il fera l'objet d'une campagne d'information afin de laisser aux personnes intéressées le temps d'effectuer leur choix, qui sera définitif pour cette consultation.

Dans sa version adoptée par le Sénat, le texte qui vous est soumis compte **dix articles**.

## **1. L'inscription d'office sur les listes électorales**

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 constituent le cœur du dispositif. Ils transcrivent dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie la demande du comité des signataires du 2 novembre 2017 en faveur de nouvelles inscriptions d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation.

**L'article 1<sup>er</sup>** crée une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales (LEG) de Nouvelle-Calédonie pour tous les Français majeurs domiciliés depuis au moins six mois dans l'une des communes de la Nouvelle-Calédonie mais encore non-inscrits. Cette mesure dérogatoire au droit commun a pour objectif de **tendre vers l'exhaustivité des listes électorales générales de la Nouvelle-Calédonie** et, *in fine*, de la liste électorale spéciale à la consultation qui est pour partie constituée sur leur base.

**L'article 2** insère un nouvel article 218-3 dans la loi organique. Il crée un **nouveau cas d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation (LESC)** pour les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie qui, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois années, bénéficieraient d'une **présomption simple** de détention sur le territoire du centre de leurs intérêts matériels et moraux. Cette évolution est conforme au d de l'article 218 de la loi organique ; **il reviendrait aux commissions administratives spéciales de la mettre en œuvre et de décider des inscriptions d'office** qu'elle prévoit.

## **2. Les autres dispositions du projet de loi organique initial**

Les autres dispositions du projet de loi organique déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat transcrivent diverses demandes formulées par le comité des signataires pour le bon déroulement de la consultation.

**L'article 3** prend en considération la situation des électeurs résidant sur la Grande Terre et inscrits sur les listes électorales des communes insulaires de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa. Il leur permet de prendre part plus aisément à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté en ouvrant, de manière dérogatoire au droit commun, des **bureaux de vote dédiés sur le territoire de la commune de Nouméa**.

**L'article 4** élargit à la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de provinces (LESP) la possibilité d'ouvrir une période complémentaire de révision l'année du scrutin.

**L'article 5** adapte le droit électoral applicable en Nouvelle-Calédonie, conçu pour la désignation de candidats à des fonctions électives, aux exigences propres à une consultation de type référendaire. Il procède également à diverses

coordinations et précise le type d'informations dont disposent les commissions administratives chargées de procéder aux inscriptions d'office sur les listes électorales.

L'article 6 prévoit une entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

### 3. Quatre articles additionnels adoptés par le Sénat

Le Sénat a inséré quatre articles additionnels au sein du projet de loi organique.

L'article 3 *bis*, issu d'un amendement du Gouvernement, a pour objet d'imposer des conditions plus restrictives que le droit commun au vote par **procuration** lors de la consultation afin de prévenir les risques de fraude et de contestation.

L'article 5 *bis*, issu d'un amendement de M. Gérard Poadja sous-amendé par le rapporteur, prévoit la **consultation du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de décret** de convocation des électeurs à la consultation sur l'accession du territoire à la pleine souveraineté.

L'article 5 *ter*, issu d'un amendement du Gouvernement, confère une base organique au principe du **remboursement des dépenses de campagne** exposées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne sur la consultation pour l'accès à la pleine souveraineté.

L'article 5 *quater*, également issu d'un amendement du Gouvernement, régit les conditions de **répartition des temps d'expression dans les médias pendant la campagne officielle** et précise les modalités de supervision du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

\*

\* \*

Ces mesures constituent un **ensemble cohérent dont il convient de ne pas altérer l'équilibre**. Votre rapporteur a pu constater, sur place, avec le rapporteur de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, M. Christian Jacob, et les autres membres de la délégation constituée à cette occasion – la présidente de la commission des Lois Mme Yaël Braun-Pivet, M. David Habib et Mme Naïma Moutchou – qu'elles étaient attendues, et nécessaires. C'est la raison pour laquelle il vous invite à **adopter sans modification le texte approuvé par le Sénat**.

Ainsi seront créées les conditions de la tenue d'une consultation dont chacun mesure les enjeux. Quel que soit le choix de la population calédonienne, une nouvelle période s'ouvrira alors, une nouvelle page, à écrire, pour **tracer la voie d'un avenir commun**.



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du mercredi 7 mars 2018, la commission des Lois examine le projet de loi organique, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (n° 679) (M. Manuel Valls, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous allons procéder à l'examen du projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, déposé sur le bureau du Sénat le 8 décembre 2017 et adopté par celui-ci le 20 février 2018. Le texte traduit en droit le consensus qui s'est dégagé lors du XVI<sup>e</sup> Comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le jeudi 2 novembre 2017 sous l'égide du Premier ministre. Il s'inscrit dans la perspective de la consultation, à l'automne prochain, des populations calédoniennes sur leur accession à la pleine souveraineté. Je donne la parole au rapporteur.

**M. Manuel Valls, rapporteur.** Madame la présidente, mes chers collègues, chacun a en tête l'histoire de la Nouvelle-Calédonie. Aussi ne ferai-je qu'en rappeler les grandes étapes qui, depuis 1853, date à laquelle ce territoire est devenu français, ont également marqué l'histoire de notre pays : le bagne, les grandes révoltes kanak des années 1870, la participation, volontaire ou forcée, des Calédoniens au premier conflit mondial et la formation du Bataillon du Pacifique lors de la Seconde Guerre mondiale. Après 1945 s'est construite, parfois douloureusement, la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui : création d'organisations syndicales et politiques ; importance, depuis plusieurs décennies, du rôle des églises catholique et protestante ; statuts et organisations proposés par les différents gouvernements de la IV<sup>e</sup> et de la V<sup>e</sup> Républiques et, bien entendu, les événements des années 1980, qui se sont déroulés au fur et à mesure que se forgeait l'idée indépendantiste et que le Gouvernement, à Paris, cherchait des solutions.

Chacun se souvient de ce qui s'est passé entre 1984 et 1989 : des hommes sont morts, des deux côtés, des gendarmes et des chefs indépendantistes. En 1988, après l'assaut de la grotte d'Ouvéa par les forces de l'ordre, lors duquel deux militaires et dix-neuf Kanak ont trouvé la mort, Michel Rocard a confié une mission à Christian Blanc. Des personnalités politiques, religieuses, philosophiques, des connaisseurs de ce territoire se sont ainsi efforcés de trouver une solution qu'illustre, après ces événements marqués par la douleur et les larmes, la poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur. Mais, en mai 1989, Jean-Marie Tjibaou et Yeiwéné Yeiwéné sont assassinés à Ouvéa. Le Président de la République, qui se rendra probablement en Nouvelle-Calédonie au début du mois de mai, aura l'occasion de commémorer ces événements douloureux en même temps que l'Accord de Nouméa.

Car, dix ans après les accords de Matignon de 1988, conclus sous les auspices de Michel Rocard, un autre Accord sera conclu à Nouméa le 5 juin 1998, sous l'égide de Lionel Jospin. Il est précédé d'un préambule que je vous conseille très humblement de lire. Il convient des ombres de la période coloniale, même si celle-ci ne fut pas dépourvue de lumière – cela rappelle d'autres périodes de notre passé – et, surtout, consacre la double reconnaissance, d'une part, du peuple kanak et, d'autre part, des populations d'Asie, du Pacifique et de France métropolitaine arrivées en Nouvelle-Calédonie tout au long de la période coloniale. Au-delà de cette reconnaissance, le préambule de l'Accord de Nouméa pose les bases d'une citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française qui permette au peuple d'origine, le peuple kanak, de constituer, avec les femmes et les hommes vivant sur ce territoire, une communauté humaine affirmant son destin commun. Il affirme également que, la page de la violence et du mépris ayant été tournée, une nouvelle étape est nécessaire : le passé a été le temps de la colonisation ; le présent est celui du partage pour un rééquilibrage ; l'avenir doit être le temps de l'identité dans un destin commun.

Conformément à la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, les populations calédoniennes, et seulement elles – contrairement à 1988, où l'ensemble des Français furent appelés à voter les accords de Matignon-Oudinot –, se prononcèrent sur l'Accord de Nouméa, qui définissait également l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie – composée de trois provinces, d'un congrès, d'un sénat coutumier, d'un conseil économique et social, d'un gouvernement et des communes – et lui transférait la plupart des compétences autres que régaliennes. La défense, la sécurité, la justice et la monnaie restaient de la responsabilité de l'État.

Ces étapes, que je rappelle très rapidement, ne sauraient résumer l'histoire de ce territoire passionnant. Malgré l'assassinat des chefs indépendantistes, se forgèrent, au cours de la période qui s'écoula entre 1988 et 1998, les acquis de la paix, fondée sur le dialogue, le respect, le partage et le rééquilibrage du territoire, symbolisé notamment par l'implantation de l'usine du Nord d'extraction du nickel, le développement incontestable des équipements publics, de l'aménagement et de l'éducation. Cet acquis existe. Les rendez-vous extraordinaires de Matignon et de Nouméa, les forces politiques, indépendantistes ou non, et des personnalités telles que Jean-Marie Tjibaou et ses successeurs, Jacques Lafleur et ses héritiers, y ont contribué. Je le souligne d'autant plus que la mode, qui n'est pas uniquement métropolitaine, est à la mise en cause des responsables politiques. Ceux-ci ont des défauts, certes, comme tous, mais ils ont su, pendant trente ans, préserver ces valeurs, ces acquis, le dialogue et la paix.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie aujourd'hui d'une autonomie qu'aucun autre territoire de la République ne connaît, à quoi s'ajoutent des particularités : non-application de la loi de 1905, existence d'un droit coutumier, d'un droit calédonien, compétences en matière de diplomatie très importantes dans l'espace océanien...

Bref, la Nouvelle-Calédonie repose sur des valeurs océaniques, mélanésiennes, kanak, mais aussi françaises, européennes et républicaines, qui fondent le destin commun de ses populations et la particularité de ce territoire qui est la seule colonie de peuplement française – avec l’Algérie – et le seul territoire ultramarin où la population originaire n’est pas majoritaire. Cette particularité représente un défi et impose de trouver un chemin original pour la Nouvelle-Calédonie. En raison de cette histoire, des événements de 1988, ce territoire suscite des passions. En 1998, de nombreuses discussions ont abouti à un accord sur l’organisation, vingt ans plus tard, d’une consultation sur l’accession à la pleine souveraineté. Vingt ans, cela semblait long lorsque ces accords ont été signés. Aujourd’hui, ces vingt années se sont écoulées et il faut affronter les défis à venir.

Bien sûr, un long chemin reste à parcourir ; nous l’avons constaté lorsque nous nous sommes rendus sur place. Les défis, dont certains sont proches de ceux que la métropole doit affronter, sont considérables. Je pense aux questions de l’urbanisation, du logement, à la situation des quartiers, notamment à Nouméa et dans le grand Nouméa, à l’éducation, aux inégalités et à l’accès des Kanak aux responsabilités. À ce propos, je citerai un exemple éloquent : sur les 110 à 120 avocats que compte le barreau de Nouméa, deux seulement – des femmes – sont kanak. Les inégalités de revenus sont criantes, l’équilibre entre les provinces n’est pas totalement satisfaisant. On constate en effet une forme d’exode rural du Nord et des îles vers la province Sud, la plus importante, où les non-indépendantistes sont majoritaires.

Ces spécificités devront être abordées à l’avenir, au même titre que la place de l’archipel dans l’océan Pacifique. Le regard des autres pays de la région sur la présence française et la Nouvelle-Calédonie a profondément changé. Il y a trente ans, au moment des événements d’Ouvéa, la Nouvelle-Zélande et l’Australie souhaitaient le départ de la France de cette région, pour des raisons liées notamment à l’épisode du *Rainbow Warrior* et aux essais nucléaires. Aujourd’hui, on souhaite une forte présence, quelles que soient ses formes, de la France dans le Pacifique, et elle y est présente en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française.

Désormais, l’enjeu, pour les Français en général et pour les Calédoniens en particulier, est celui de la sortie de l’Accord de Nouméa. Celui-ci stipule que 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 – ceux qui ont travaillé sur ces textes n’ont pas employé le mot « indépendance », mais c’est une traduction juridique qui était proposée.

Le processus touche à sa fin. À l’automne 2018, à une date qui sera fixée prochainement par le congrès de Nouvelle-Calédonie – on parle du 4 novembre – ou, à défaut, par le Gouvernement français, qui devra également proposer l’intitulé

de la ou des questions soumises aux populations calédoniennes, celles-ci seront consultées sur leur accession à la pleine souveraineté. Ce processus est accompagné, depuis plusieurs années, par l'Assemblée nationale. Sous la précédente législature a été créée, à l'initiative de la conférence des présidents, une mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, qui était présidée par M. Dominique Bussereau et dont les rapporteurs successifs furent MM. Jean-Jacques Urvoas et René Dosière. Le 3 octobre 2017, cette mission a été reconstituée ; votre rapporteur en est le président et Christian Jacob le rapporteur. Christian Jacob, Yaël Braun-Pivet, David Habib, Naïma Moutchou et moi-même nous sommes rendus en Nouvelle-Calédonie, où nous avons retrouvé deux autres membres de la mission, députés de la Nouvelle-Calédonie, Philippe Dunoyer et Philippe Gomes.

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale est invitée à se prononcer sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Le devoir de l'État consiste à garantir que la consultation annoncée se déroule de façon exemplaire pour que le résultat soit accepté par toutes les parties. Cela nécessite, nous l'avons constaté sur place, un important éclairage des enjeux de la consultation : le service d'information du Gouvernement (SIG) prépare les éléments qui permettront d'informer le plus grand nombre possible de citoyens de ce territoire.

Cet impératif d'exemplarité, de transparence, d'éclairage, est d'autant plus élevé que le climat général n'est pas exempt de tensions : tensions politiques – c'est normal, dans une démocratie vivante – et tensions liées aux questions de sécurité. En effet, ce territoire, qui a connu la violence mais qui était épargné par l'insécurité telle qu'on peut la connaître en métropole ou dans d'autres territoires ultramarins, est aujourd'hui confronté à une délinquance d'appropriation – vols de voitures, cambriolages... – et à une consommation importante d'alcool et de cannabis sur fond de contestation, de pauvreté, de misère sociale et de déracinement. Cette délinquance est un fait dans un espace où circulent, en outre, des dizaines de milliers d'armes.

Depuis plusieurs mois, des voix se sont élevées pour que soient prises toutes les mesures à même de favoriser la plus large participation au scrutin des personnes relevant du corps électoral référendaire. Un consensus s'est finalement dégagé lors du dernier comité des signataires de l'accord de Nouméa, qui s'est réuni à Paris le 2 novembre 2017 sous la présidence du Premier ministre, Édouard Philippe, lequel s'est rendu quelques semaines plus tard en Nouvelle-Calédonie. Un travail avait été engagé à cette fin lors de la précédente réunion du comité des signataires, lorsque je le présidais. Il s'est prononcé en faveur de dispositions dérogatoires destinées à garantir la légitimité et la sincérité du scrutin. Le présent texte transcrit cette orientation politique dans la loi organique.

Le projet de loi comporte, dans sa version adoptée par le Sénat, une dizaine d'articles. Je veux tout d'abord rappeler – car c'est important pour bien comprendre l'enjeu de la consultation et de ses suites – que la Nouvelle-Calédonie

se singularise, au sein de la République, par la coexistence de trois listes électorales dont la composition varie suivant les prescriptions de la Constitution et de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : la liste électorale générale, dressée conformément aux règles du droit commun et qui est utilisée pour les référendums et les élections de type national – présidentielle, municipales, législatives, européennes ; la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province, dont le renouvellement aura lieu en mai 2019 – c'est l'un des éléments des tensions politiques que connaît le territoire –, qui rassemble les détenteurs de la citoyenneté calédonienne ; la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, qui accueille « *les populations intéressées* » à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie dans la perspective d'une indépendance du territoire.

Le corps électoral référendaire, plus restreint que le corps électoral de droit commun, est en revanche sensiblement plus large que le corps électoral pour l'élection du congrès et des assemblées de province. L'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 admet à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions énoncées aux alinéas de ce même article. C'est un élément tout à fait central pour comprendre les équilibres de l'Accord de Nouméa et les exigences qui présidaient aux travaux du comité des signataires, et donc à la loi organique que je vous présente ce matin.

J'en viens maintenant au texte qui nous a été transmis par le Sénat et sur lequel nous sommes invités à nous prononcer.

Le cœur du dispositif se trouve aux articles 1<sup>er</sup> et 2. Ce sont eux, notamment, qui traduisent en droit l'accord politique trouvé lors du comité des signataires de l'Accord de Nouméa. Ils apportent une réponse à ceux qui, depuis des mois, réclamaient que des mesures soient prises pour favoriser la plus large participation possible au scrutin des personnes relevant du corps électoral référendaire, après que l'on avait constaté que des Kanak relevant du statut coutumier n'étaient pas inscrits sur les listes électorales.

L'article 1<sup>er</sup> crée une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie pour tous les Français majeurs domiciliés depuis au moins six mois dans l'une des communes de la Nouvelle-Calédonie mais encore non-inscrits. Cette mesure dérogatoire vise à tendre vers l'exhaustivité des listes électorales générales et, *in fine*, de la liste électorale spécialement établie pour la consultation, pour partie sur la base de ces listes.

L'article 2 crée un nouveau cas d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation pour les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie qui, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois années, bénéficieraient d'une présomption simple de détention sur le territoire du centre de leurs intérêts matériels et moraux.

L'inscription en question n'est pas automatique : les personnes doivent effectivement détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie. Dans son rapport, le président de la commission des Lois du Sénat, M. Philippe Bas, juge théorique la possibilité pour la commission administrative spéciale de refuser une demande d'inscription présentée sur ce fondement, dès lors que les conditions de naissance et de résidence sont remplies. Le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), qui rassemble les mouvements indépendantistes, a contesté cette analyse, dans une lettre adressée lundi au Premier ministre, interprétant cette disposition en lien avec l'esprit du comité des signataires qui, effectivement, ne fait guère de doute. Le Conseil d'État, dans son avis, insiste lui aussi sur le fait que « *la présomption instituée par le texte est réfragable et il appartiendra en tout état de cause aux seules commissions administratives spéciales mentionnées à cet article d'apprécier, le cas échéant sous le contrôle du juge, le bien-fondé d'une inscription d'office au titre de cette disposition* ». Le Gouvernement devra néanmoins préciser son intention. On touche là à l'une des difficultés que rencontrent tous ceux qui ont en charge l'évolution juridique de la Nouvelle-Calédonie et élaborent des dispositions spécifiques à ce territoire qui, le plus souvent, peuvent être interprétées différemment par le juge ou les pouvoirs publics.

Les autres dispositions du projet de loi organique transcrivent diverses demandes formulées par le Comité des signataires pour le bon déroulement de la consultation.

L'article 3 prend en considération la situation des électeurs résidant sur la Grande Terre et inscrits sur les listes électorales des communes insulaires de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa. Il leur permet de prendre part plus facilement à la consultation en ouvrant, de manière dérogatoire au droit commun, des bureaux de vote dédiés sur le territoire de la commune de Nouméa.

Il faut savoir que la démographie calédonienne a fortement évolué au cours des trente dernières années. L'urbanisation a concentré la population autour de Nouméa, tandis que les terres du nord et les îles voyaient leur population progresser beaucoup plus modérément. La province Sud regroupe désormais 74 % de la population, contre 19 % dans la province Nord et 7 % dans les îles Loyauté. Comme le souligne l'étude d'impact, cette situation est exacerbée dans les communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa, ces trois dernières formant la province des îles Loyauté. S'y rendre pour voter peut s'avérer compliqué et onéreux, alors que l'inscription sur la liste électorale de la nouvelle commune de résidence n'est pas toujours envisageable pour des raisons administratives mais aussi culturelles ou coutumières.

Nous avons constaté, sur place, l'acuité de cette difficulté. La mesure proposée est une bonne solution, à condition toutefois qu'elle soit connue et fasse l'objet d'une large information – le haut-commissaire Thierry Lataste s'est évidemment saisi du problème, avec le président de la province des îles Loyauté et les maires concernés.

L'article 4 élargit à la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de provinces la possibilité d'ouvrir une période complémentaire de révision l'année du scrutin.

L'article 5 adapte le droit électoral applicable en Nouvelle-Calédonie aux exigences propres à une consultation de type référendaire. Il précise le type d'informations dont disposent les commissions administratives chargées de procéder – comme j'y ai fait référence à propos de l'article 2 – aux inscriptions d'office sur les listes électorales.

L'article 5 *bis*, issu d'un amendement du sénateur Gérard Poadja, du parti Calédonie ensemble, dont l'intervention a marqué nos collègues sénateurs, prévoit la consultation du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de décret de convocation des électeurs.

L'article 5 *ter*, issu d'un amendement du Gouvernement, confère une base organique au remboursement des dépenses de campagne exposées par les groupements politiques.

L'article 5 *quater*, également issu d'un amendement du Gouvernement, régit la répartition des temps d'expression dans les médias pendant la campagne officielle.

L'article 6, enfin, prévoit une entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au *Journal officiel*.

Ce que vous propose le rapporteur, c'est de voter conforme le texte issu du Sénat. Il faut faire vite. C'est la base du compromis qu'il faut désormais faire vivre pour que puisse commencer, en Nouvelle Calédonie, le débat décisif pour l'avenir de ce territoire.

**Mme Naïma Moutchou.** Ce projet de loi organique est essentiel pour continuer à tracer la voie d'un destin commun aux habitants de la Nouvelle-Calédonie. Si, au plan juridique, le texte ne modifie pas le corps électoral, dont la composition répond à des critères fixés dès 1998, il permet en revanche d'inscrire d'office sur les listes quelque 10 000 à 11 000 Calédoniens de statut de droit coutumier ou de droit commun qui ne l'étaient pas jusque-là.

C'est certes peu comparé au corps électoral en lui-même, mais l'idée est d'obtenir la plus large participation possible au référendum de 2018. Car c'est au plan politique que le texte présente un enjeu essentiel : nous sommes arrivés, trente ans après les accords de Matignon-Oudinot, vingt ans après l'Accord de Nouméa, à une échéance historique pour les Calédoniens, puisque, d'ici novembre, ils devront faire le choix de se maintenir ou non dans la République française.

Ce projet de loi organique est donc une étape indispensable, au terme de ces trente années censées avoir laissé le temps à la Nouvelle-Calédonie de prendre

son essor économique, social, culturel et institutionnel, pour donner à ses habitants les moyens de choisir leur avenir, grâce à ce référendum, qui ne doit pas être un référendum-couperet mais ouvrir, quel que soit le résultat du scrutin, sur une vraie perspective, celle du jour d'après, ou des jours d'après, où se présenteront de nombreux défis, au premier rang desquels le défi social.

Si la consultation n'était pas bien préparée, nous savons qu'elle pourrait créer des tensions ethniques et politiques, dont évidemment personne ne veut. Nous devons donc contribuer, en validant la liste électorale référendaire, à rendre le résultat du référendum incontestable ; c'est pourquoi le groupe La République en Marche votera conforme le texte tel qu'il nous provient du Sénat.

Je rappelle que ce projet de loi organique emporte l'adhésion des forces politiques calédoniennes, ainsi que s'en est assurée la mission parlementaire au travers des auditions qu'elle a effectuées. Il est aussi la traduction précise de l'accord signé par le comité des signataires avec le Premier ministre, en novembre 2017. Il me semble donc qu'il ne nous appartient pas de modifier l'équilibre de ce texte et de nous écarter de l'accord. Nous pourrions certes envisager de l'amender à la marge, mais le Sénat l'a déjà fait et a adopté deux amendements, avant d'approuver le texte à la quasi-unanimité.

Il est de notre responsabilité de faire de même et de s'inscrire dans cette démarche qui a été engagée bien avant par d'illustres acteurs de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Il y va du maintien de la paix et de la concorde civile, bâties au cours de ces dernières années sur ce territoire.

**M. Philippe Gosselin.** L'histoire calédonienne est une histoire complexe, faite d'ombres et de lumières, de bas et de hauts, de peines et de joies, qui lie ou délie les hommes et les femmes de ce territoire, descendants pour les uns de bagnards et de communards, pour les autres des Mélanésiens, premiers occupants de l'archipel.

Sur ce territoire qui se distingue des autres territoires d'outre-mer, un rééquilibrage était nécessaire après les événements douloureux des années 1980. Il me semble que ce rééquilibrage est aujourd'hui un acquis, et que nul n'entend le contester. La singularité institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie est inscrite dans notre Constitution. Je pourrais aussi évoquer le nickel ou la reconnaissance enfin accordée à la culture et aux traditions mélanésiennes. Beaucoup a donc été fait, mais beaucoup reste encore à faire.

Les rendez-vous ont été nombreux entre 1988 et le référendum qui devrait avoir lieu à l'automne. Si ce référendum est très attendu, il n'est pas une fin en soi. Dans tous les cas, le destin des communautés de Nouvelle-Calédonie continuera de s'écrire, le jour d'après, comme on a coutume de dire.

Il n'est pas question évidemment de délier les liens historiques, même s'ils sont parfois douloureux, avec ce territoire, dont j'espère que son avenir continuera

de se construire au sein de la République, une République indivisible mais qui sait reconnaître la diversité.

Le texte que nous examinons aujourd'hui est une photographie de l'accord conclu le 2 novembre 2017 par le comité des signataires, un accord qui a été long à obtenir, puisque, pendant des années, les signataires se sont réunis pour essayer de s'extirper de cette nasse du corps électoral, le sort de 10 000 à 11 000 électeurs restant suspendu à des prises de position qui n'étaient pas toujours exemptes de procès d'intention. Et puisque cette photo reflète la volonté des signataires, je crois qu'il ne faut pas en changer la focale, au risque de la rendre floue. Ce n'est pas le bon moment.

Je nous invite donc collectivement à un vote conforme sur ce projet de loi organique. Il faut être clair : les marges de manœuvre n'existent pas, nous devons entériner – c'est l'objet de cette loi organique – la volonté de ceux qui veulent écrire l'histoire de la Nouvelle-Calédonie.

Je reprendrai pour conclure les termes du préambule de l'Accord de Nouméa. Le passé a bien été le temps de la colonisation, et si, aujourd'hui, la Nouvelle-Calédonie est inscrite sur la liste des territoires où l'Organisation des Nations unies (ONU) appelle à achever le processus de décolonisation, ce n'est pas pour rien.

Le présent est le temps du partage par le rééquilibrage, même si le cœur économique du territoire reste à Nouméa qui concentre encore, pour des raisons historiques, une grande partie des moyens économiques de l'archipel.

Quoi qu'il en soit, l'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun, autour des valeurs de la République, l'État de droit, l'égalité et la citoyenneté. Je le dis : la République est grande quand elle sait reconnaître la diversité.

**M. Philippe Dunoyer.** Je commencerai mon propos par des remerciements appuyés à la présidente de notre Commission, Mme Yaël Braun-Pivet, au rapporteur de ce projet de loi et président de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, M. Manuel Valls, au rapporteur de la mission M. Christian Jacob, à M. David Habib et à Mme Naïma Moutchou, qui ont fait le déplacement en Nouvelle-Calédonie.

Il est très important que la représentation nationale constate sur place ce qu'est notre réalité. Celle-ci a été fort bien expliquée et synthétisée, pour autant qu'on puisse synthétiser une histoire aussi riche, bien que courte à l'échelle du temps, que celle de notre territoire.

La consultation référendaire à laquelle nous serons appelés en Nouvelle-Calédonie le 4 novembre prochain est prévue par l'Accord de Nouméa. Elle trouve son origine dans l'article 77 de la Constitution, qui précise que « *la loi organique détermine les conditions dans lesquelles les populations intéressées de*

*la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté* ». C'est donc ni plus ni moins d'une consultation à valeur constitutionnelle que nous parlons aujourd'hui pour en fixer les dernières modalités.

Ce projet de loi découle du XVI<sup>e</sup> comité des signataires, qui a voulu faire en sorte, à l'unanimité, le 2 novembre dernier, que cette consultation aboutisse à un résultat dont la légitimité et la sincérité ne puissent être remises en cause. Le référendum, on l'a dit, n'est pas une fin en soi. Nous devons poursuivre les discussions – parfois délicates – entre forces politiques pour parler de l'après-Accord de Nouméa. Cependant, si nous ne parvenons pas à garantir que le résultat de la consultation sera incontestable et que toutes les parties acceptent son contenu, sa portée, sa légitimité, cet après-accord sera impossible à construire.

Pour la seconde fois en trois ans, le législateur est appelé à répondre à la question fondamentale du corps électoral et à s'interroger sur les conditions d'organisation de la consultation référendaire. La loi organique du 5 août 2015 a prévu l'inscription d'office de plusieurs catégories d'électeurs sur la liste électorale référendaire : les électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ; les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie, présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, et à ce titre inscrits sur les listes provinciales ; les électeurs ayant le statut civil coutumier. Sur les 158 000 électeurs inscrits sur la liste électorale référendaire, 153 000 ont bénéficié de cette procédure d'inscription d'office. Spécificité de la Nouvelle-Calédonie, ils relèvent pour les uns du statut coutumier, pour les autres du droit commun.

Mais d'après les estimations des services de l'État, 10 900 natifs de Nouvelle-Calédonie – 7 000 de statut coutumier, 3 900 de droit commun – ne figurent toujours pas sur la liste référendaire, car ils ne remplissent pas la condition prévue par la loi organique, être inscrit sur la liste électorale générale. Partant de ce constat, les signataires de l'Accord de Nouméa ont considéré, de façon unanime et légitime, que tout devait être mis en œuvre pour garantir le caractère incontestable des résultats.

L'objet de ce second projet de modification de la loi organique est donc de permettre au plus grand nombre de personnes remplissant les conditions voulues par les signataires de l'Accord de Nouméa de participer à la consultation de 2018 sur l'accession à la pleine souveraineté. Alors que la Nouvelle-Calédonie est le seul territoire de la République où coexistent deux statuts civils et trois listes électorales, le projet de loi organique prévoit une inscription d'office en deux temps : mise en place d'une procédure exceptionnelle pour l'inscription d'office sur la liste générale ; création d'un cas supplémentaire d'inscription d'office sur la liste électorale référendaire. Il ne s'agit pas de rajouter une nouvelle catégorie d'électeurs susceptibles de participer au référendum, mais de créer une nouvelle procédure d'inscription d'office.

Les deux premiers articles explicitent les procédures d'inscription d'office sur la liste générale et la liste référendaire, en assurant un traitement égalitaire à l'inscription potentielle de tous les natifs, une condition issue de l'accord politique trouvé au dernier comité des signataires.

Les autres dispositions du projet de loi organique recueillent également l'unanimité des responsables politiques – unanimité qu'il convient de choyer, car plutôt rare en Nouvelle-Calédonie, comme ailleurs.

Il s'agit tout d'abord de faciliter l'exercice effectif du droit de vote des électeurs des îles. La double insularité implique d'importants coûts de transport pour les électeurs originaires des îles Loyauté qui vivent sur la Grande Terre mais demeurent majoritairement inscrits dans les îles – les îles Loyauté comptent plus d'inscrits sur les listes électorales que d'habitants ! De ce fait, le recours au vote par procuration est massif et peut atteindre 37 % des suffrages dans les îles. Afin de s'assurer de la participation la plus large possible, l'article 3 prévoit l'ouverture à Nouméa de bureaux de vote décentralisés pour les électeurs des communes de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré, et d'Ouvéa.

L'article 3 *bis* encadre le recours au vote par procuration, en exigeant la production de justificatifs dûment établis, en lieu et place d'une simple déclaration sur l'honneur. Le 23 novembre, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a considéré que les modalités actuelles du droit de vote par procuration n'étaient pas adaptées à l'enjeu du scrutin, qui impose de n'y recourir qu'exceptionnellement. C'est sur la base de cette décision des élus du congrès, là encore unanimes, que des modalités plus restrictives de l'usage des procurations ont été prévues, parallèlement à l'ouverture de bureaux de vote décentralisés.

Il convient de noter qu'une période de révision complémentaire de la liste électorale provinciale est prévue, comme ce sera le cas, en 2018, de la liste générale et de la liste référendaire.

Par ailleurs, les sénateurs ont prévu que le congrès de la Nouvelle-Calédonie serait consulté avant la convocation des électeurs. Ni artifice ni coquetterie, cette disposition transcrit une volonté unanimement exprimée. Il est tout aussi légitime de consulter le congrès que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où cette institution s'est penchée sur ces questions depuis l'origine, et que le Gouvernement en est l'émanation, puisque composé à la proportionnelle des groupes politiques représentés au congrès.

Enfin, une disposition, issue de discussions récentes, prévoit une répartition équitable du temps d'antenne entre forces politiques indépendantistes et non-indépendantistes. Même si le rapport entre les élus des deux camps n'est pas égal – on compte 29 élus non indépendantistes sur 54 –, il a été proposé à l'unanimité que les temps d'antenne et d'expression durant la campagne soient équitablement répartis.

Les dispositions adoptées au Sénat répondent en tout point aux attentes exprimées par les formations politiques de Nouvelle-Calédonie. Le projet que nous examinons en procédure accélérée, à neuf mois de la consultation, présente un caractère d'urgence puisqu'il nécessitera cinq ou six décrets d'application pour être mis en œuvre. Je recommande donc, à l'instar du rapporteur et des collègues qui se sont exprimés, son adoption en l'état.

Sans être suffisantes pour répondre à l'ensemble des enjeux que recouvrent les discussions sur l'après accord de Nouméa, ces dispositions sont absolument nécessaires si nous voulons permettre, ainsi que le prévoit l'article 77, à l'ensemble des populations intéressées de se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans les meilleures conditions possibles et garantir le caractère incontestable des résultats du scrutin.

**M. Thierry Robert.** Il s'agit d'un rendez-vous déterminant pour les Calédoniens, qui se prononceront bientôt sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. À plus d'un titre, la Nouvelle-Calédonie est un modèle sans équivalent, qui ne s'inspire d'aucune autre expérience, française ou étrangère, contemporaine ou passée. On peut ainsi considérer les articles 76 et 77, consacrés spécifiquement à la Nouvelle-Calédonie, comme une Constitution au sein même de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie interroge notre droit et le pousse à évoluer : il en va ainsi de la notion de citoyenneté calédonienne au sein de notre République.

Le texte vise à garantir la légitimité et la sincérité du scrutin, dont la date sera sans doute fixée par l'État, en vertu du titre V de l'accord de Nouméa, suite à l'impossibilité pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie de s'accorder sur ce point. Il sera ainsi procédé à l'inscription d'office sur les listes électorales générale et référendaire de tous les natifs, qu'ils soient kanak ou non.

Comportant initialement six articles, le texte a été complété par le Sénat. Parmi les articles revêtant une haute importance, l'article 2 prévoit l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM), dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans. La formulation nécessite des précisions, notamment quant à la notion de CIMM, d'autant qu'il s'agit d'une présomption. Elle est susceptible d'être réfutée après examen par la commission administrative spéciale, présidée par un magistrat et composée notamment d'un délégué de l'administration du maire de la commune ou de son représentant, de deux électeurs de la commune et d'une personnalité qualifiée indépendante sans voix délibérative – en l'espèce, un expert de l'ONU.

En outre, la loi organique du 5 août 2015 a créé une procédure d'inscription d'office destinée aux personnes âgées de 18 ans à la clôture des listes électorales et à certaines catégories d'électeurs pour lesquels il est facile de vérifier qu'ils remplissent l'une ou l'autre des conditions fixées par l'article 218 de la loi organique statutaire.

L'article 5 met en place des garanties pour la sécurité juridique de la consultation par l'application de grilles de lecture adaptées aux spécificités locales et à la nature même du scrutin en faveur des gestionnaires des listes électorales en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française et des fichiers d'état civil de droit commun et de droit coutumier.

Enfin, l'article 5 *quater* prévoit les modalités de répartition du temps d'antenne, sous le contrôle de l'organe de régulation, le conseil supérieur de l'audiovisuel.

Il importe qu'un tel scrutin puisse se dérouler dans les meilleures conditions possibles. Le groupe Mouvement démocrate et apparentés, attaché fondamentalement au pluralisme, considère que ce texte présente les garanties nécessaires, notamment en ce qui concerne l'expression dans les médias ou le financement de la campagne, en vue de faire du scrutin du mois de novembre un modèle positif d'exercice démocratique.

**M. David Habib.** Je veux dire combien je suis fier d'être socialiste, et heureux que les gouvernements de Michel Rocard et de Lionel Jospin aient porté ce territoire avec le désir constant d'éviter les conflits que la Nouvelle-Calédonie avait connus. Nous saluons aujourd'hui ces résultats positifs, fruit des Accords de Matignon et de Nouméa. Je note aussi que le président Jacques Chirac, en son temps, a apporté son concours à l'effort de normalisation et de pacification de ce territoire.

Le groupe Nouvelle Gauche soutiendra ce texte et ne présentera pas d'amendement afin qu'il puisse être voté dans les meilleurs délais. Le processus enclenché par les accords de Matignon et de Nouméa n'a peut-être pas atteint tous ses objectifs, mais il faut mettre à son crédit les résultats obtenus en matière d'éducation et de rééquilibrage entre les provinces. Le rapporteur a indiqué qu'aucun autre territoire ne bénéficiait d'un soutien aussi massif de l'État français ; d'après les chiffres qui nous ont été donnés, et qui méritent d'être vérifiés, cela représenterait la somme considérable de 1,5 milliard d'euros par an. Dans le même temps, ces territoires bénéficient d'une autonomie de près de 70 % par rapport aux compétences qui peuvent être exercées par les pouvoirs publics.

Il s'agit donc bien d'un processus de décolonisation qui a réussi. J'utilise le terme « décolonisation » à dessein, au regard des débats qui ont pu avoir lieu il y a vingt ans sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Les résultats du référendum doivent être interprétés dans la transparence et en toute liberté ; cela signifie qu'ils doivent être incontestables, les temps de parole équilibrés, le vote facilité – c'est tout l'enjeu de l'ouverture de bureaux de vote décentralisés à Nouméa –, et le corps électoral complété de 10 000 personnes environ, qui seront inscrites d'office.

Nous voterons cette loi organique, mais nous voulons, à ce moment du débat, sans chercher la polémique ou l'éclat dans l'hémicycle, et sans vouloir en

faire une affaire politique, que le Gouvernement s'exprime. À l'issue du vote de la loi organique, le Président de la République doit dire sa vision pour la Nouvelle-Calédonie. Nous avons le sentiment que le Gouvernement n'a pas cherché à éclairer le corps électoral sur sa position. Les indépendantistes nous ont interrogés à ce sujet ; je veux ici me faire leur porte-parole et inviter le Président de la République à ne pas rester dans le flou, à sortir d'un silence qui pourrait contrarier le bon exercice du débat démocratique en Nouvelle-Calédonie.

Beaucoup se sont étonnés, notamment lors des débats au Sénat, que le principe « un homme, une voix » n'ait pas été retenu. Mais il ne s'agit pas d'un processus habituel ! Moi qui suis député des Pyrénées-Atlantiques, je peux dire que la Nouvelle-Calédonie n'est pas le Pays basque... (*Sourires.*) La remise en cause du principe « un homme, une voix » était inscrite dans l'Accord de Nouméa. En adoptant ce projet de loi organique, nous restons fidèles à l'Accord de Nouméa et aux accords de Matignon.

Faut-il ajouter, monsieur le rapporteur, que si le « non » devait, comme il est vraisemblable, l'emporter le 28 octobre ou le 4 novembre, une autre consultation serait organisée dans deux ans ? En cas de nouvelle réponse négative, une troisième consultation serait organisée, selon la même procédure. Et si un nouveau refus devait survenir, il est prévu que le comité des signataires de l'Accord de Nouméa se réunisse pour déterminer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie... On ne peut aller au terme de ce processus. Beaucoup ont parlé du « jour d'après » ; il faut trouver à la Nouvelle-Calédonie des voies pour assurer à la fois son destin institutionnel et son développement économique, sans tomber dans une instabilité politique qui serait contraire aux intérêts du territoire et des populations qui y résident.

**Mme Marie-France Lorho.** Ce nouveau référendum en Nouvelle-Calédonie ne peut manquer de nous interroger. Il ne faudrait pas, d'ailleurs, que nous fassions l'erreur de le considérer comme une simple question d'autodétermination ou de droit. Il s'agit aussi du devoir de la France de préserver sa puissance sur la scène internationale, notamment dans une zone où les influences asiatiques et australienne se renforcent. La régression de l'influence de la France était déjà en germe dans l'accord de Nouméa.

L'avis du Conseil d'État montre la complexité de l'organisation du scrutin, tant au niveau des listes spéciales que de la composition même du collège électoral. Les efforts allant jusqu'à l'inscription d'office sur les listes électorales marquent bien le hiatus qui existe entre l'architecture juridique des discussions et la nature du sentiment d'appartenance et de loyauté des diverses familles kanak – l'étude d'impact montre la très faible participation, hors de Grande Terre, aux élections présidentielle et législatives. Aussi ne faut-il pas se tromper d'interface entre quelques centrales très idéologiques et la majorité de ce beau peuple, qui apporte sa richesse à la France.

Monsieur le rapporteur, vous cherchez, et c'est louable, à améliorer la légitimité du scrutin : quels critères précis peuvent-ils l'établir selon vous ?

**Mme Danièle Obono.** Le groupe La France insoumise soutient sans réserve ce projet de loi organique. La consultation devra se dérouler de façon concertée, pacifique et légitime, dans le respect du droit français comme international.

L'Accord de Nouméa, dont la légitimité est reconnue par tous, a engagé un processus de décolonisation dont la prochaine étape est le référendum d'autodétermination, qui devrait avoir lieu avant le mois de novembre prochain. Nous soutenons ce processus qui, comme l'indique le point 4 de l'Accord de Nouméa, est conçu comme constituant le moyen de refonder un lien social durable entre les communautés vivant en Nouvelle-Calédonie.

Ce projet de loi transpose l'accord politique consensuel entre les représentants et représentantes des communautés de Nouvelle-Calédonie et les parties à l'accord de Nouméa afin de garantir l'égalité et la légitimité du scrutin à venir. Car il est important que le référendum soit reconnu par tous.

Pour notre part, nous serons vigilants quant à la question posée lors de cette consultation ; le Premier ministre, M. Édouard Philippe, a considéré devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie que la question posée devait être simple et binaire afin que le choix soit clair, ce à quoi nous souscrivons.

Toutefois, le Conseil d'État s'est inquiété du délai courant entre l'adoption de la loi organique et la tenue de la consultation, qui réclame toute l'attention du Gouvernement sur le bon déroulement du scrutin. De fait, ce référendum sera regardé de très près dans le monde entier, car des observateurs de divers pays seront présents.

Je rappelle que ce scrutin d'autodétermination sera le premier que la France aura organisé depuis la décolonisation du territoire de Djibouti ; et, depuis 1986, la Nouvelle-Calédonie figure sur la liste des territoires devant être décolonisés. Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'en cas de victoire du « non », deux autres consultations consécutives seraient susceptibles d'être organisées.

**M. Paul Molac.** Pour une fois que nous examinons un projet de loi d'autodétermination, j'allais dire de fédération, je ne bouderais pas mon plaisir.

Les difficultés de la Nouvelle-Calédonie ont été rappelées : une population diverse au sein de laquelle ne se dégage aucune majorité puisque les Kanak en représentent 40 % et les Caldoches également ; cette situation oblige à organiser un processus politique souple. La Nouvelle-Calédonie constitue un laboratoire intéressant, car, depuis la décolonisation, le choix était de rester dans le giron français sans bénéficier de l'autonomie, ou d'en partir de façon radicale, ce qui nous a parfois causé des difficultés.

Aujourd'hui, nous inventons autre chose, au-delà du fédéralisme, car il s'agit presque d'une indépendance-association ; il ne s'agit plus d'autonomie, mais presque d'indépendance. La question qui me paraît importante est de savoir comment on conserve les liens avec la France, tout en demeurant dans l'indépendance.

Je ne doute pas que le droit puisse être plastique, y compris en France dès lors qu'une volonté politique de progresser est à l'œuvre ; cette question sera importante pour la paix sociale. Je fais partie de ceux qui considèrent que, trop rigides, nos États-nations deviennent des obstacles à la démocratie locale, avec l'émergence des régions, mais aussi à un ensemble européen qui serait plus politique. Nous sommes à la croisée des chemins, car les exemples du référendum au Royaume-Uni et des élections italiennes montrent à l'envi que cet État-nation, qui a pu dominer une partie du monde, éprouve des difficultés à intégrer un autre modèle.

C'est pourquoi la Nouvelle-Calédonie est un laboratoire d'idées qui, à l'avenir, pourrait servir à l'Europe ainsi qu'à la France, un des pays les plus rigides dans ce domaine. Vous pensez bien que le citoyen français de nationalité bretonne que je suis considère la question de la citoyenneté en Nouvelle-Calédonie avec le plus grand intérêt... (*Sourires*)

J'observe par ailleurs que les demandes ne sont pas les mêmes en fonction des régions : la Nouvelle-Calédonie constitue un exemple particulier. Il n'empêche que des demandes s'expriment parfois, et que les réponses ne sont pas toujours satisfaisantes. Je pense particulièrement à la question que les Corses ont posée, et dont nous constaterons les effets à l'occasion de la révision constitutionnelle.

Il me semble important de soutenir et de voter ce projet de loi organique, qui va incontestablement dans le bon sens et saura, je l'espère, éclairer le Parlement et le Gouvernement sur un avenir – sinon de la Nouvelle-Calédonie – différent que ce que nous avons traîné à travers l'histoire jusqu'à présent.

**M. Arnaud Viala.** Je tiens à remercier le rapporteur ainsi que les membres de la mission d'information pour la présentation de leurs travaux et de leur déplacement récent en Nouvelle-Calédonie.

On a beaucoup évoqué le « jour d'après ». Le texte porte surtout sur les modalités de cette consultation ; et, comme d'autres ici, j'espère que le Gouvernement et le Président de la République s'exprimeront sur ce qu'ils souhaitent par la suite pour la Nouvelle-Calédonie.

Je souhaiterais demander au rapporteur s'il peut nous apporter des précisions sur le calendrier, car j'ai besoin d'informations dans ce domaine, mais aussi sur les divers scénarios envisagés à l'issue de cette première étape de consultation, ceci sans pour autant se livrer à de la politique-fiction.

**M. Éric Ciotti.** Je soutiens ce texte qui prend en compte l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. J'exprime ma gratitude à l'endroit de MM. Manuel Valls et Christian Jacob d'avoir signifié leur attachement à ce que la Nouvelle-Calédonie reste dans la communauté française ; ce message était important et n'est pas contradictoire avec le travail de fond qui a été réalisé.

Ainsi, une position politique au sens noble du terme a été affirmée ; j'en félicite les auteurs et leur apporte mon plus ferme soutien.

**M. Manuel Valls, rapporteur.** Je tiens tout d'abord à remercier les orateurs pour leur soutien au texte, qui, comme l'a souligné M. Philippe Gosselin, est une photographie de l'accord conclu par les membres du comité des signataires. Je veux aussi remercier Mme Naïma Moutchou qui, à l'occasion de son premier déplacement en Nouvelle-Calédonie, a parfaitement appréhendé les enjeux de ce territoire, et rappelé les défis qu'il nous revient de relever.

Nous rendrons évidemment compte de notre déplacement à la mission d'information. Sous la houlette de la présidente de la commission des Lois, et avec Mme Naïma Moutchou, nous avons visité le Camp Est, prison de Nouméa, où nous avons découvert des situations indignes de la République.

M. Philippe Gosselin connaît bien et depuis longtemps la Nouvelle-Calédonie. Il fait partie de ces élus qui, de longue date, ont accompagné le processus. Il me semble très important, comme d'autres l'ont fait, de rappeler le destin commun qui lie ce territoire à la France, malgré les moments douloureux de leur histoire. Il faut rappeler avec force que la République est grande lorsqu'elle reconnaît la diversité mais ne pas craindre non plus d'affirmer aussi ses préférences, comme l'a fait M. Eric Ciotti.

Il est important que, sur ce dossier, nous cheminions ensemble. Nous laisserons aux historiens le soin de dire pourquoi ce territoire si lointain, hier à quatre ou six mois de bateau, aujourd'hui à près de vingt-quatre heures d'avion, et qui compte moins de 300 000 de nos compatriotes et concitoyens, revêt une telle importance. Celle-ci est liée à l'histoire d'hier, mais aussi à l'histoire plus récente, ainsi qu'à sa place importante dans la région où il se trouve.

Je tiens aussi à remercier M. Philippe Dunoyer qui, mieux que quiconque et en tout cas mieux que moi, a rappelé les enjeux de chacun des articles de ce projet de loi, ainsi que la symbolique de ces 10 900 personnes non inscrites sur les listes électorales. Il a rappelé quelle était la place des procurations, pratiquement sans équivalent ailleurs – si tel était le cas en métropole, les élus que nous sommes seraient légitimement inquiets.

Il a résumé les défis de la Nouvelle-Calédonie comme le nombre d'habitants de Lifou qui vivent à Nouméa ou dans le grand Nouméa, plus nombreux que sur l'île elle-même. Cela montre que les signataires, avec le Premier ministre, ont recherché chaque fois des solutions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre.

Merci encore pour sa détermination et sa volonté d'apaisement. Car il a rappelé l'urgence, après l'adoption, que j'espère conforme, de notre texte, de la prise des décrets d'application afin de mettre en œuvre le processus permettant la meilleure organisation possible du scrutin.

Je remercie M. Thierry Robert de son soutien et d'avoir employé cette formule juste : « *une Constitution au sein de la Constitution* ».

Je veux aussi rappeler à M. Paul Molac que la spécificité de la Nouvelle-Calédonie est certes d'être inscrite dans la Constitution, mais avec la volonté que cela ne concerne que la Nouvelle-Calédonie. J'ai rappelé en Nouvelle-Calédonie même que la Corse, ce n'est pas la même chose ; je n'ai pas osé dire : la Nouvelle-Calédonie et le pays Basque, ou la Nouvelle-Calédonie et la Bretagne, ça n'est pas la même chose... Je ne dis pas cela pour faire un bon mot, mais parce que ni politiquement, ni historiquement, ni socialement, ni juridiquement, ça n'est la même chose.

Il m'a d'ailleurs été reproché, en Nouvelle-Calédonie, de ne pas avoir suffisamment défendu l'idée que la Nouvelle-Calédonie serait pleinement une région, un territoire français métropolitain, comme la Corse. C'est qu'il existe dans l'archipel un droit coutumier, la reconnaissance de la décolonisation, le droit à l'autodétermination.

Pour ma part, je crois aux États-nations. Peut-être suis-je dans l'« ancien monde » (*Sourires*), mais il me semble que ce vieux monde des États-nations, notamment en Europe, constitue encore aujourd'hui la base de nos démocraties, et, d'une certaine manière, de notre civilisation et de notre avenir. Je crois très important d'apprécier clairement ce qu'est la Nouvelle-Calédonie, sa spécificité, son histoire et sa place dans la Constitution.

Nous aurons bien sûr, madame Lorho, l'occasion de revenir sur vos amendements. Je ne pense pas qu'il y ait une régression de la France dans cette partie du monde, bien au contraire, la puissante progression de la Chine en Asie et en Océanie nous oblige, avec d'autres pays, à être présents. Mais cela dans la modernité : la Nouvelle-Calédonie entretient des relations diplomatiques et économiques avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie, la Nouvelle-Guinée ; bref avec tous les territoires de la région y compris les anciennes colonies britanniques et françaises. Le fait que la Grande-Bretagne, très présente dans cet espace, ait décidé de se retirer de l'Union européenne fait de nous la seule puissance de cette Union présente en Océanie.

Nous n'avons que peu abordé les enjeux essentiels du nickel. J'ai l'immodestie de considérer que les décisions que j'ai prises alors que j'étais Premier ministre ont sauvé la filière et ses usines à travers les dispositifs de soutien, notamment grâce à la mesure de défiscalisation, directe ou indirecte qui a porté sur une somme de 1,5 milliard d'euros environ.

Je pense que, quel que soit le choix des Calédoniens dans quelques mois, nous conserverons une influence et une présence. Quant à la légitimité du scrutin, elle sera celle de la participation, et pour que celle-ci soit forte, il faut que le débat – ce que soulignait David Habib – soit éclairé. À cet égard, je ne doute pas que la présence d'Édouard Philippe il y a quelques mois, ce qui a été le cas de chaque Premier ministre depuis 1988, ait été importante. Ce sont souvent eux, les chefs du Gouvernement, qui président le comité des signataires.

Vous avez raison d'être fier d'être socialiste, cher collègue. (*Sourires.*) Mais je rappelle que, depuis 1988, tous les Présidents de la République – François Mitterrand, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande et aujourd'hui Emmanuel Macron – et tous les Premiers ministres ont joué un rôle positif afin de favoriser la paix, le dialogue et la mise en œuvre des accords de 1988 et 1990. De cela, nous pouvons tous être fiers ; l'expression des différents groupes politiques aujourd'hui en donne une belle démonstration.

L'État, cher David Habib, doit être neutre à travers ses organes : le haut-commissaire, le haut-commissaire délégué, et l'ensemble de son organisation. Cette neutralité doit garantir la pluralité du scrutin et la meilleure information possible afin que le vote, qui aura probablement lieu le 4 novembre prochain, soit le plus légitime possible.

Les forces politiques locales, représentées au congrès, doivent concourir à la présentation d'une consultation visant à la pleine souveraineté, et pas uniquement les élections provinciales, qui auront lieu quelques mois après. C'est là que réside l'enjeu fondamental, nous l'avons rappelé les uns et les autres, sur place.

Je tiens à vous remercier, madame Obono, pour le soutien que vous apportez à la loi organique ainsi qu'à ce processus. Vous avez raison de rappeler qu'il s'agit d'un processus de décolonisation qui se déroule sous le regard des Nations unies, qui seront présentes. Au demeurant, processus de décolonisation ne veut pas dire indépendance, mais il n'en constitue pas moins un acte unique dans notre histoire moderne.

Ce processus fait la force des accords passés, et le scrutin qui aura probablement lieu le 4 novembre prochain est très important. Il faut non seulement éclairer les citoyens de Nouvelle-Calédonie sur les enjeux de ce vote, mais il faut que nos compatriotes de métropole et des autres territoires ultramarins le soient également. Car la Nouvelle-Calédonie signifie quelque chose dans l'esprit et le cœur des Français.

Pour ce qui est du calendrier, monsieur Viala, le comité dit « du G10 » s'est mis d'accord sur la date, qui doit désormais être approuvée par le congrès. Parmi les deux dates possibles, le 28 octobre et le 4 novembre, cette dernière semble faire l'unanimité – même si, en Nouvelle-Calédonie, les accords sont susceptibles d'être défaits peu de temps après avoir été conclus, ce qui du reste

n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie... Si le congrès ne se saisit pas rapidement de la question, le Gouvernement national, dans les prochaines semaines, devra prendre ses responsabilités.

Une réunion du comité des signataires est prévue pour la fin du mois de mars et devrait avancer sur la formulation de la question. J'ai lu tout à l'heure que le texte de la question se trouvait dans l'Accord de Nouméa ; or il ne répond pas forcément à la nécessité d'être binaire, simple. Reste qu'il convient de demeurer le plus près possible de l'Accord de Nouméa. Et il faut avoir présent à l'esprit qu'il ne s'agit que d'une étape : si on considère que c'est une fin – un mur... –, alors toutes les tensions vont se raviver. Il appartient donc au Président de la République, au Gouvernement, aux acteurs locaux, à nous-mêmes, de préparer le jour d'après et j'ose dire les semaines et les mois d'après.

Il m'est difficile d'évoquer les différents scénarios. David Habib a rappelé que deux autres consultations étaient prévues. C'est l'intelligence de ceux qui ont écrit ces accords il y a quelques années. Oui ou non, en cas du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, s'engage-t-on dans un autre processus ? Je mets pour ma part en garde contre le fait qu'on ne peut pas envisager une autre solution que ces deux rendez-vous sans trouver les bases d'un accord. Il faudra donc de toute façon avancer avec la volonté, j'y insiste, de trouver un tel accord.

Vous me permettez, et ce seront mes derniers mots, de citer un extrait d'un beau texte d'un responsable kanak, l'indépendantiste Élie Poigoune, président de la Ligue des droits de l'homme en Nouvelle-Calédonie, et qui fait partie du comité des sages mis en place par le Premier ministre, comité animé par l'ancien maire de Nouméa : *« Une fois le résultat [du référendum] connu, notre devoir à tous est de l'accepter et de le respecter. Les uns seront les vainqueurs et les autres les perdants. Cette situation doit être considérée comme un point de départ pour de nouvelles aventures communes. Les vainqueurs doivent se garder des postures d'arrogance qui écrasent l'autre, et considérer leur victoire avec humilité et conscience des responsabilités qu'elle implique. Elle sera d'autant plus grande et plus belle qu'ils sauront faire preuve de bienveillance et de compréhension envers leurs adversaires. Ceux qui auront perdu doivent accepter le verdict des urnes, ne pas se considérer comme des exclus, des rejetés mais au contraire comme des partenaires dans cette nouvelle vie politique. La vie doit continuer dans la paix et le respect des uns et des autres dans ce nouveau cadre démocratique. Personne ne pourra remettre en cause le résultat, personne ne pourra remettre en cause le droit à l'autodétermination, personne ne pourra interdire à certains de se réclamer comme indépendantistes ; mais il est évident que ce résultat sonnera comme une étape majeure pour la Nouvelle-Calédonie et qu'il faudra, à ce moment-là, construire sans doute un autre scénario, une autre étape et, là, chacun, Gouvernement, Parlement, partenaires de Nouvelle-Calédonie, seront responsables et face à l'histoire. »*

Je ne doute pas que ces mots, comme les nôtres aujourd'hui, empreints, je crois, d'une très grande responsabilité, permettront d'avancer. Chacun a une opinion sur ce que la Nouvelle-Calédonie doit faire pour construire son avenir. J'ai exprimé la mienne, ce qui est normal à l'occasion de la préparation d'un référendum, mais ce sont les Calédoniens qui vont voter et la philosophie du texte que je viens de vous lire devra imprégner, quoi qu'il arrive, l'esprit de chacun.

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



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

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

### **Inscription d'office sur les listes électorales générales**

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

L'article 1<sup>er</sup> prescrit l'inscription d'office sur les listes électorales générales de tous les électeurs non-inscrits ayant leur domicile réel dans une commune de Nouvelle-Calédonie ou y résidant depuis plus de six mois.

#### **Modifications apportées par le Sénat :**

Le Sénat a apporté à l'article 1<sup>er</sup> des évolutions de nature rédactionnelle.

### **1. L'état du droit**

#### ***a. Les trois corps électoraux de la Nouvelle-Calédonie***

La Nouvelle-Calédonie se singularise, au sein de la République française, par la coexistence de **trois listes électorales** dont le contenu varie, suivant les prescriptions de la Constitution et de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie :

– la **liste électorale générale (LEG)**, dressée conformément aux règles de droit commun, est utilisée pour les référendums et les élections de type national – municipales, législatives, européennes ;

– la **liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP)**, qui rassemble les détenteurs de la citoyenneté calédonienne, et qui est employée pour les élections provinciales <sup>(1)</sup> ;

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

Le corps électoral référendaire, plus restreint que le corps électoral de droit commun, est aussi sensiblement plus large que le corps électoral pour l'élection du congrès et des assemblées de province. L'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 précité admet à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté « *les électeurs inscrits sur la liste électorale*

---

(1) Article 4 de la loi du 19 mars 1999 précitée.

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

[générale]<sup>(1)</sup> à la date de celle-ci » et qui remplissent l'une des conditions énoncées aux a à h de ce même article.

### **Corps électoral référendaire**

*Article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999*

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

- 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<sup>er</sup> janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
- h) Être nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de 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 ».

L'inscription sur la liste électorale générale constitue donc une condition *sine qua non* au succès d'une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation. Il en va de même pour l'inscription d'office sur la LESC prévue au II de l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée<sup>(2)</sup> : seuls peuvent y être inscrits d'office les électeurs qui figurent déjà sur la LEG.

---

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

(2) Cet article est issu de la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

***b. Une situation électorale marquée par la non-inscription de plusieurs milliers d'électeurs potentiels***

Si le droit commun dispose que l'inscription sur les listes électorales relève d'une démarche volontaire de l'intéressé<sup>(1)</sup>, il est **fréquent que des citoyens n'accomplissent pas les formalités exigées par la loi**. En conséquence, ils ne peuvent exercer leur droit de suffrage à l'occasion des échéances électorales et référendaires<sup>(2)</sup>. Toutefois, le **contexte propre à la Nouvelle-Calédonie** et l'échéance prochaine de la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté ont fait de la question des non-inscrits un sujet particulièrement sensible.

**Article L. 11 du code électoral**

Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :

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

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

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

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

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

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi organique, la population majeure de Nouvelle-Calédonie atteint environ 210 000 personnes. Or, on dénombrait seulement 189 890 inscrits sur les listes électorales générales au 20 octobre 2017, soit un **différentiel de 20 000 personnes**. Des estimations plus importantes ont circulé, qui ont contribué à alarmer les esprits, notamment au regard du nombre potentiel de non-inscrits parmi les personnes de statut civil coutumier. La question est donc devenue centrale pour les formations politiques locales, puisque la participation, ou la non-participation, de ces électeurs non-inscrits pourrait influencer sur le résultat de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

À la demande du XV<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa réuni à Matignon le 7 novembre 2016, le Gouvernement a ordonné une vaste entreprise

---

(1) Article L. 11 du code électoral.

(2) Cette situation concernerait plus de quatre millions de personnes (Chloé Pilorget-Rezzouk, « Radiés des listes, mal-inscrits... ces Français qui ne voteront pas malgré eux », L'Express, 22 avril 2017).

de **vérification des données disponibles** <sup>(1)</sup>. Le croisement de registres d'état civil coutumier et de droit commun, de fichiers de prestations sociales et mutualistes, d'informations postales, a conduit à « *évaluer à 10 922 le nombre des natifs qui résident de manière certaine en Nouvelle-Calédonie et qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale générale (LEG)* » <sup>(2)</sup>. Cette population se composerait **aux deux tiers de personnes de statut civil coutumier** et, pour le tiers restant, de citoyens de statut civil de droit commun.

**Cette situation a alerté les formations politiques indépendantistes**, les électeurs de statut civil coutumier étant réputés plus favorables à l'indépendance. **Elle ne satisfait pas non plus les formations attachées au maintien dans la République française**, conscientes du danger que constituerait une consultation dont le résultat, quel qu'il soit, apparaîtrait imparfait ou insincère. Les conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Matignon le 2 novembre 2017, sont sans ambiguïté : « *Les partenaires affirment leur volonté de régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation (LESC). Les partenaires conviennent que le règlement de cette question permettra de garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin.* » Or, on sait que la non-inscription sur la LESC découle, totalement ou en partie, de la non-inscription sur la LEG.

La difficulté aurait pu être aplanie par une information des intéressés qui, mis au fait de leurs droits et accompagnés dans leurs démarches administratives, auraient pu solliciter leur inscription. Cependant, toujours selon le point V du relevé de conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires, les campagnes de sensibilisation orchestrées par l'État au cours des deux dernières années « *ont permis d'assurer un plus grand nombre d'inscriptions sur la LESC mais les résultats demeurent insuffisants* » : les partenaires ont donc convenu de « *la nécessité politique de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC* ».

Il revient donc au législateur organique de prévoir les dispositions nécessaires pour que tout électeur potentiel soit inscrit d'autorité sur les listes électorales.

## 2. Les dispositions du projet de loi

L'**article 1<sup>er</sup>** modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. L'**alinéa 2** prévoit que **soient inscrits d'office tous les électeurs qui, n'étant pas déjà inscrits sur une liste électorale, ont leur domicile réel dans une commune de Nouvelle-Calédonie ou y habitent depuis six mois au moins**, à la date de clôture définitive de la liste électorale ou, le cas

---

(1) Décret n° 2016-1628 du 29 novembre 2016 relatif aux opérations de croisement de fichiers destinées à améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie.

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

échéant, à la fin de la période de révision complémentaire prévue par la loi organique <sup>(1)</sup>. Cette formalité serait accomplie par les commissions administratives chargées de dresser les listes, qui procéderaient aux vérifications nécessaires <sup>(2)</sup>.

**L’alinéa 3** précise que les périodes passées hors de la Nouvelle-Calédonie pour l’accomplissement du service national, des études, d’une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne valent pas interruption du délai de résidence de six mois, comme il est déjà prévu pour l’inscription sur les listes électorales spéciales régie par les articles 188 et 218 de la loi organique du 19 mars 1999. **L’alinéa 4** renvoie à un décret en Conseil d’État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie <sup>(3)</sup>, le soin d’appliquer les dispositions qui précèdent.

Le Conseil d’État a relevé que le principe d’une inscription d’office « *ne méconnaît en elle-même aucun texte ou principe de valeur constitutionnelle* <sup>(4)</sup> » et que, du reste, le Conseil constitutionnel l’avait déjà jugé conforme aux prescriptions de la Constitution et aux stipulations de l’Accord de Nouméa <sup>(5)</sup>. Cette constitutionnalité est toutefois subordonnée au respect du principe d’égalité, qui s’oppose à ce que la procédure d’inscription d’office bénéficie à certaines personnes et non à d’autres sur le seul fondement de leur statut civil – coutumier ou de droit commun. Elle concernera donc **tout électeur satisfaisant aux critères de domicile et de résidence**, sans condition supplémentaire <sup>(6)</sup>.

---

(1) L’article R. 16 du code électoral prévoit la clôture des listes électorales générales au dernier jour du mois de février de chaque année.

La Nouvelle-Calédonie connaît cependant une disposition dérogatoire. Le II bis de l’article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée autorise, l’année de la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté, une révision complémentaire des listes électorales générales (et spéciales à la consultation) si le Gouvernement le décide par décret. Le rapporteur du Sénat fait état d’une possible période de révision entre le 15 avril et le 25 juin 2018. Si ces dates étaient confirmées, l’exigence d’une période de résidence de six mois permettrait l’inscription sur les listes des personnes habitant en Nouvelle-Calédonie depuis le 25 décembre 2017.

(2) Article L. 17 du code électoral.

(3) Le Conseil d’État a souhaité que la consultation d’une assemblée délibérante préalablement à l’édiction d’une norme de rang réglementaire soit de nature exceptionnelle (point n° 6 de l’avis sur le projet de loi organique relatif à l’organisation de la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017).

(4) Avis portant sur les modalités d’inscription sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie, en vue de la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté, n° 393431, 7 septembre 2017 ; avis sur le projet de loi organique relatif à l’organisation de la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, points n° 5 et 6.

(5) Le Conseil constitutionnel a considéré que, « en présumant que les électeurs remplissant de telles conditions détiennent le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, y compris pour ceux des électeurs qui sont nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, le législateur organique n’a pas méconnu les stipulations du point 2.2.1. de l’accord de Nouméa » (décision n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015, Loi organique relative à la consultation sur l’accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté).

(6) Afin de prévenir une double inscription, toutes les catégories d’électeurs autorisées à s’inscrire sur la liste électorale générale par l’article L. 11 du code électoral n’ont pas vocation à bénéficier de la procédure d’inscription d’office. Devront toujours manifester leur volonté de s’inscrire les personnes qui acquittent pour la cinquième année consécutive une contribution directe communale et les fonctionnaires assujettis à une obligation de résidence.

### 3. Une disposition approuvée par le Sénat

Sur proposition du rapporteur, la commission des Lois a apporté à l'article 1<sup>er</sup> une modification de nature rédactionnelle. Aucun amendement n'a été déposé en séance publique.

### 4. La position de la commission des Lois

Comme son rapporteur l'y invitait, la commission des Lois a adopté l'article 1<sup>er</sup> **sans modification**.

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

#### *Article 2*

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

#### **Inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation**

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

L'article 2 prévoit l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie des électeurs qui sont nés sur le territoire et sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans.

##### **Modifications apportées par le Sénat :**

Le Sénat a apporté à cet article trois modifications de nature rédactionnelle.

#### **1. L'état du droit**

##### ***a. L'application en matière électorale de la notion de centre des intérêts matériels et moraux***

Conformément aux stipulations des trois premiers alinéas du point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa <sup>(1)</sup>, c'est un corps électoral spécifique qui sera appelé à se

---

(1) « 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.

prononcer lors de la consultation sur l’accession du territoire à la pleine souveraineté. Les différentes catégories d’électeurs énumérées à l’article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie <sup>(1)</sup> sont définies par des **critères objectifs** – ainsi la qualité d’électeur inscrit lors de l’approbation de l’Accord de Nouméa en 1998, le domicile continu sur le territoire, le statut civil coutumier ou encore, pour les jeunes majeurs, des parents remplissant l’une ou l’autre des conditions énoncées. Une disposition fait cependant exception en renvoyant à une notion subjective : celle qui précise, au point *d* dudit article 218, que les électeurs inscrits sur la liste électorale générale à la date de la consultation « *nés en Nouvelle-Calédonie, [doivent] y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux* » (CIMM).

Cette rédaction est novatrice en droit électoral : le critère relatif au centre des intérêts matériels et moraux était, à la date de l’Accord de Nouméa, **inconnu du droit électoral français, et n’a jamais été utilisé depuis**. Il était cependant familier des spécialistes des outre-mer puisqu’il apparaît dans les règles applicables aux **trois fonctions publiques** pour le bénéfice des avantages statutaires – congés supplémentaires, primes diverses, conditions de mutation dérogatoires – dont bénéficient les personnels originaires d’un territoire ultramarin ou qui s’y trouvent affectés <sup>(2)</sup>.

Quarante années d’existence de la notion de CIMM en droit de la fonction publique ont permis à l’administration, à la jurisprudence et à la doctrine d’en apprécier le contenu et d’en délimiter les contours. Elle suppose de réunir divers éléments qui, considérés conjointement, permettent de l’établir. Comme l’indiquait, il y a quelques mois, une circulaire conjointe des ministres de la fonction publique et des outre-mer <sup>(3)</sup>, « *les principaux critères permettant d’établir l’existence d’un CIMM outre-mer ont été progressivement dégagés par la jurisprudence administrative relative aux congés bonifiés ainsi qu’à l’ITR [indemnité temporaire de retraite]. Cette jurisprudence a été reprise et complétée*

---

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. »

- (1) *L’article 218 de la loi organique, qui transcrit les stipulations de l’Accord de Nouméa en termes de composition du corps électoral restreint, se trouve reproduit dans son intégralité dans le commentaire des dispositions de l’article 1<sup>er</sup>.*
- (2) *Le centre des intérêts matériels et moraux apparaît dans le décret n° 78-399 du 20 mars 1978 relatif, pour les départements d’outre-mer, à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires civils de l’État. Il a ensuite été employé dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. La notion a depuis été consacrée par le législateur et figure désormais à l’article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’État dans sa rédaction modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.*
- (3) *Circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu’en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d’affectation prévue par l’article 60 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’État (NOR : RDFS1708027C).*

*par les circulaires d'application existantes [...]. Ces critères n'ont pas un caractère exhaustif ni nécessairement cumulatif et plusieurs d'entre eux, qui ne seraient pas à eux seuls déterminants, peuvent se combiner selon les circonstances propres à chaque situation. »*

En 2007, une précédente circulaire <sup>(1)</sup> avait rassemblé les divers critères applicables à la détermination du CIMM :

- le domicile des père et mère ou à défaut des parents les plus proches ;
- les biens fonciers situés sur le lieu de la résidence habituelle déclarée dont l'agent est propriétaire ou locataire ;
- le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- le lieu de naissance de l'agent ;
- le bénéfice antérieur d'un congé bonifié ;
- tous autres éléments d'appréciation.

Le Conseil d'État a édicté des lignes directrices complémentaires dans un avis non publié rendu en 1981 <sup>(2)</sup>. Il fait référence :

- au lieu de résidence des membres de la famille de l'agent, à leur degré de parenté avec lui, à leur âge, à leurs activités et, le cas échéant, à leur état de santé ;
- au lieu où le fonctionnaire est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux ;
- à la commune où sont payés certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu ;
- aux affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé l'affectation actuelle ;
- au lieu d'inscription sur les listes électorales.

Enfin, la circulaire précitée indique que la jurisprudence administrative a dégagé d'autres critères pouvant servir d'indice à la détermination du CIMM :

- le lieu de naissance des enfants ;
- le lieu des études effectuées par l'agent ou par ses enfants ;

---

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

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

- la fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré ;
- la fréquence des voyages vers le territoire considéré ;
- la durée des séjours dans le territoire considéré.

C'est donc une **notion subjective, applicable au cas par cas par l'administration** <sup>(1)</sup>, que l'Accord de Nouméa et la loi organique ont retenu pour la composition du corps électoral appelé à prendre part à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Il en résulte que les demandes d'inscription sur la liste électorale spéciale pour ladite consultation se fondent principalement sur les conditions alternatives édictées à l'article 218 de la loi organique : comme le souligne le rapporteur du Sénat, M. Philippe Bas, « *la catégorie des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux est une catégorie résiduelle* ».

#### ***b. L'apport de la loi organique du 5 août 2015***

Les demandes d'inscription sur la LESC sont appréciées par les **commissions administratives spéciales** prévues au II de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée <sup>(2)</sup>. Celles-ci sont également chargées de l'inscription d'office des personnes remplissant les conditions édictées par la loi organique. Or, ces instances ont éprouvé des **difficultés à faire une bonne application, cohérente et surtout territorialement uniforme**, du critère du centre des intérêts matériels et moraux.

Afin de prévenir des divergences d'appréciation qui auraient pu entraîner des doctrines concurrentes d'inscription sur la LESC et troubler le bon déroulement de la consultation, **le législateur organique est intervenu** pour compléter le dispositif administratif sur le terrain et pour aplanir les difficultés nées des stipulations de l'Accord de Nouméa.

La loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a ainsi :

---

(1) *Avis (Assemblée générale, section de l'intérieur) n° 388225 du 6 février 2014* : « En application de l'article 77 de la Constitution, qui renvoie à la loi organique la détermination des conditions dans lesquelles les populations de Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté dans le respect des orientations de l'accord de Nouméa, le décret mentionné à l'article 221 ne saurait ajouter ou retrancher aux conditions de fond permettant d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation telles qu'elles sont énumérées dans l'accord de Nouméa et reprises à l'article 218 de la loi organique. En conséquence, **le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à préciser les critères d'appréciation de la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux.** »

(2) « 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 d'un magistrat de l'ordre judiciaire qui la préside, d'un délégué du haut-commissaire, d'un représentant du maire de la commune et de deux électeurs. Une personnalité qualifiée lui est adjointe sans voix délibérative.*

– créé une **commission consultative d'experts** afin d'unifier la doctrine sur les demandes d'inscription fondées sur la condition liée au centre des intérêts matériels et moraux <sup>(1)</sup> ;

– ordonné aux commissions administratives spéciales de procéder à l'**inscription d'office sur la LESC** de certaines catégories de personnes, dont les électeurs « *nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie* ». L'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée conditionne cependant cette inscription d'office à la satisfaction de trois conditions alternatives qui, toutes, supposent que les personnes concernées figurent déjà sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP) <sup>(2)</sup>.

**Il en résulte qu'une inscription sur la LESP vaut présomption de détention du CIMM en Nouvelle-Calédonie et entraîne, pour tout natif du territoire, l'inscription d'office sur la LESC.** Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015, a jugé cette disposition **conforme aux stipulations de l'accord de Nouméa**. Aucun contentieux n'a été enregistré depuis la promulgation de ce dispositif.

## 2. Les dispositions du projet de loi

L'article 2 du projet de loi organique a vocation à transcrire en droit les conclusions du **XVI<sup>e</sup> comité des signataires**. Réaffirmant leur volonté d'inclure dans le processus de consultation tous les Calédoniens qui sont appelés à s'exprimer sur l'accession du territoire à la pleine souveraineté, les participants ont résolu, en particulier, d'**inscrire d'office les natifs qui « ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers sociaux »** <sup>(3)</sup>. Il est toutefois précisé que cet élément vaudrait présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux. Il reviendrait toujours aux commissions administratives spéciales de se prononcer sur chaque cas sur la base des informations à leur disposition.

---

(1) Cette disposition figure désormais à l'article 218-1 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée. Toutefois, la rareté des saisines des commissions administratives spéciales sur le fondement du CIMM n'a pas permis d'atteindre cet objectif : cinq dossiers seulement ont fait l'objet d'une transmission à la commission consultative d'experts.

(2) Les conditions édictées à l'article 218-2 sont celles figurant au I de l'article 188 du même texte : soit remplir les conditions pour être inscrit sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, soit 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, soit enfin avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998 ou avoir eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ou avoir un parent inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans à la date de l'élection.

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

Afin de signifier clairement le caractère exceptionnel de cette procédure, conformément au souhait du congrès de la Nouvelle-Calédonie <sup>(1)</sup>, l'article 2 crée au sein de la loi organique du 19 mars 1999 précitée un **nouvel article 218-3** mettant en œuvre les conclusions du comité des signataires.

L'inscription d'office sur la LESC des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux sur le fondement d'une résidence continue de trois ans est prévue pour la consultation à venir, à titre exceptionnel et à une unique reprise, en 2018 <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, conformément aux conclusions du comité des signataires, la résidence de trois ans n'équivaut qu'à une présomption simple de détention du CIMM en Nouvelle-Calédonie. Cette présomption peut être contestée, de sorte que l'inscription d'office est dépourvue de caractère automatique.

Comme pour l'inscription sur la LESC à un autre titre prévu à l'article 218, les interruptions de résidence justifiées par des motivations académiques, professionnelles, familiales ou militaires ne renversent pas la présomption. Un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, détermine les modalités d'application de ces dispositions.

### 3. Une disposition approuvée par le Sénat

Le rapporteur du Sénat, M. Philippe Bas, a soutenu la démarche du Gouvernement consistant à **rédiger les dispositions de l'article 2 du projet de loi organique au plus près du consensus** atteint par le comité des signataires.

Il a cependant **estimé théorique le caractère réfragable de la présomption** de détention du CIMM en Nouvelle-Calédonie à la suite d'une résidence continue de trois ans. Il a considéré, en effet, que si la commission administrative spéciale pouvait prendre en compte d'autres éléments susceptibles de renverser la présomption, il était peu probable qu'elle en prenne la responsabilité, qui l'exposerait à un recours contentieux du demandeur ; à l'inverse la contestation d'une inscription d'office supposerait un recours par un tiers, dont il est difficile d'imaginer qu'il puisse détenir des informations personnelles sur l'électeur concerné de nature à combattre la présomption.

Toujours selon le rapporteur du Sénat, le scénario d'un refus d'inscription serait d'autant plus improbable que le texte limite les sources d'information de la

---

(1) *Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2017, point II. Le Gouvernement envisageait initialement un dispositif inséré à l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999, qui énonce déjà les présomptions de détention du CIMM sur le fondement de l'inscription sur la LESP.*

(2) *Cette procédure exceptionnelle n'a pas vocation à être mise en œuvre une seconde fois, ni dans le cadre des élections provinciales, ni dans la perspective d'une deuxième voire d'une troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie qu'envisage l'Accord de Nouméa.*

commission administrative spéciale aux seuls « éléments fournis par l'État » dans le cadre établi à l'article 5 du présent projet de loi organique – listes électorales, données d'état civil, fichiers sociaux essentiellement. Il en résulterait que ni les éléments apportés par un tiers, ni des informations de notoriété publique, ni des renseignements apportés par le demandeur lui-même, ne pourraient être invoqués par la commission administrative spéciale pour refuser l'inscription si la résidence de trois ans apparaissait établie. Seul le juge de l'inscription sur la liste électorale disposerait d'une plénitude d'appréciation dans le cadre d'un recours contentieux contre une décision d'inscription d'office.

Sur proposition de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a apporté à l'article 2 deux modifications de **nature rédactionnelle**. Un troisième amendement du rapporteur, de **précision**, a été adopté en séance publique.

#### 4. La position de la commission des Lois

Votre rapporteur se félicite également de la décision du Gouvernement de rédiger le projet de loi organique **au plus près des conclusions auxquelles est parvenu le XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa**. Cette option apparaît comme la plus propice à la **préservation du consensus** entre les forces politiques calédoniennes sur les modalités d'organisation et de préparation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

La capacité des commissions administratives spéciales à **renverser la présomption** de détention du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, dès lors que la naissance du demandeur et ses trois années de résidence sur le territoire sont établies, a été diversement appréciée. Ce point n'est pas neutre dès lors qu'il a trait au sujet extrêmement sensible de la composition du corps électoral appelé à prendre part à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Il est utile, à ce stade, de rappeler les préconisations du comité des signataires du 2 novembre 2017 : « *Cette durée de résidence [de trois années au moins], associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une **présomption simple** de détention du centre des intérêts matériels et moraux ; l'inscription d'office n'a donc pas de caractère automatique et devra faire l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales sur la base des éléments fournis par l'État.* »

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 2 transcrivent cette orientation : « *Cette durée de domiciliation, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une **présomption simple** du fait qu'un électeur y détient le centre de ses intérêts matériels et moraux. L'inscription d'office n'a pas de caractère automatique et fait l'objet d'un examen par la commission administrative spéciale sur le fondement des éléments fournis par l'État.* »

Le Conseil d'État a confirmé le caractère univoque de ces dispositions : « *comme c'est le cas pour l'ensemble des hypothèses d'inscription d'office énumérées à l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999, la présomption instituée par le texte est réfragable et il appartiendra en tout état de cause aux seules commissions administratives spéciales mentionnées à cet article d'apprécier, le cas échéant sous le contrôle du juge, le bien-fondé d'une inscription d'office au titre de cette disposition* <sup>(1)</sup> ».

Le caractère simple de la présomption de détention du CIMM au terme de trois années de résidence pour les natifs de Nouvelle-Calédonie ne fait donc **aucun doute**.

Le fait que la commission administrative spéciale soit juridiquement en capacité de renverser cette présomption est également certain. Il reviendra au **décret d'application** prévu au dernier alinéa de l'article 2, pris après consultation du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'**apporter les précisions nécessaires au plein respect des conclusions du comité des signataires et des intentions du législateur organique**.

Conformément à la recommandation de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté l'article 2 **sans modification**.

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CL4 de Mme Marie-France Lorho.*

**Mme Marie-France Lorho.** L'article 2 « présume » qu'une personne ayant été domiciliée de manière continue durant trois ans y détient le centre de ses intérêts matériels et moraux (CIMM). Il est évident que cette présomption est erronée et peut être facilement contredite : celui qui aura passé trois années en Nouvelle-Calédonie puis quinze en métropole détiendra ses intérêts matériels et moraux en métropole. C'est pourquoi le présent amendement vise à supprimer l'article.

**M. Manuel Valls, rapporteur.** Comme je l'ai précisé dans ma présentation, il y a une divergence d'interprétation sur cet article. Elle porte sur le caractère irréfragable de la présomption de détention du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie. Le rapporteur du texte au Sénat, M. Philippe Bas, estimait qu'elle ne serait que théorique au stade des commissions administratives. Nous devons interroger le Gouvernement, en séance publique, sur ce point précis.

J'indique cependant que Mme Lorho, avec tout le respect que je lui dois, fait erreur : il ne suffit pas de trois années de résidence en Nouvelle-Calédonie, il

---

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, point n° 9.

faut surtout y être né pour être admis à participer à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté. Je conçois qu'on puisse changer de lieu de résidence, mais le lieu de sa naissance est généralement déterminé une fois pour toutes...

La question soulevée par l'amendement n'a donc pas lieu d'être.

**Mme Marie-France Lorho.** Je retire l'amendement.

**M. Philippe Dunoyer.** La notion de CIMM elle-même est interprétée ici dans un sens très particulier, comme l'a rappelé M. Valls : elle n'est qu'un des outils permettant d'identifier les électeurs dans le cas précis des natifs. Pourquoi et comment devons-nous présumer la détention du CIMM, une des conditions fixées par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ? Auparavant, d'autres natifs étaient présumés détenir ce CIMM parce qu'ils étaient inscrits sur les listes électorales provinciales. Or nous envisageons ici l'hypothèse de personnes qui ne se trouvent sur aucune des listes électorales ; c'est pourquoi les élus sont convenus qu'il fallait trouver un autre raisonnement permettant cette identification, singulièrement, encore une fois, parce qu'il s'agit de natifs et que très vraisemblablement 95 % d'entre eux se trouvent depuis bien plus de trois ans en Nouvelle-Calédonie et satisfont aux conditions fixées par l'article 218 de la loi organique de 1999. Et cela d'autant plus que cet article dispose qu'il faut qu'il y ait eu détention du CIMM à un moment donné, ce moment n'étant pas précisé... Ce sujet, parmi les plus délicats, a été de ceux examinés le plus en détail par les signataires de l'accord de Nouméa ; or l'article tel qu'il est rédigé – tenant compte du fait qu'il s'agit d'une présomption simple – satisfait l'ensemble des forces politiques présentes en Nouvelle-Calédonie.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

### *Article 3*

#### **Bureaux de vote « délocalisés »**

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

L'article 3 autorise les électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales des communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa à participer à la consultation dans des bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa.

##### **Modifications apportées par le Sénat :**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à l'article 3.

## 1. La problématique de la résidence hors de la commune d’inscription sur les listes électorales

La démographie calédonienne a fortement évolué au cours des trente dernières années. **L’urbanisation a concentré la population autour du chef-lieu Nouméa**, tandis que les terres du nord et les îles voyaient leur population progresser très modérément. La province Sud concentre désormais 74 % de la population contre 19 % en province Nord et 7 % dans les îles Loyauté. Deux Calédoniens sur trois vivent dans le Grand Nouméa <sup>(1)</sup>.

### ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE NOUVELLE-CALÉDONIE

	1989	2014		Évolution en % (moyenne annuelle)
	Effectif	Effectif	%	
îles Loyauté	17 912	18 297	6,8	0,1
Nord	34 526	50 487	18,8	1,5
Sud	111 735	199 983	74,4	2,3
<i>dont Grand Nouméa</i>	<i>97 581</i>	<i>179 509</i>	<i>66,8</i>	<i>2,4</i>
<b>Ensemble</b>	<b>164 173</b>	<b>268 767</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>

Source : Insee-Isee, recensements de la population

Or, ces migrations ne se traduisent pas toujours par une inscription sur la liste électorale de la nouvelle commune de résidence, peut-être du fait de difficultés administratives, mais plus probablement parce que, **dans la culture kanak marquée par l’attachement au clan et à la terre, le changement de domicile électoral n’est pas envisageable**. Il en découle une difficulté certaine dans la perspective de la consultation sur l’accession à la pleine souveraineté : les électeurs qui résident en temps normal sur la Grande-Terre, le plus souvent dans l’agglomération de Nouméa, seraient contraints de regagner leur commune d’origine pour déposer leur bulletin de vote.

Comme le souligne l’étude d’impact jointe au projet de loi, cette situation est **exacerbée dans les communes insulaires** de Bélep, l’île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa. Le nombre d’électeurs inscrits sur la liste électorale générale des bureaux de vote de ces communes est plus élevé que leur nombre d’habitants (+ 2 555). Le différentiel est particulièrement notable à Lifou (+ 1 125), comme la mission d’information a pu le constater, Ouvéa (+ 912) et Maré (+ 731). Ces électeurs éloignés ne peuvent se rendre personnellement aux urnes, accessibles uniquement par la mer et les airs, donc au prix d’un effort financier certain et à

(1) « Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2014 – Une démographie toujours dynamique », David BROUSTET et Pascal RIVOILAN, Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (Isee), 3 novembre 2015.

condition de trouver une place dans les navires et les aéronefs qui desservent les territoires. Il en résulte un **usage très significatif des procurations électorales** : l'étude d'impact jointe au projet de loi organique fait état de procurations pour 8,5 % des votants à Maré lors du premier tour des élections législatives de 2017, et pour 10,2 % d'entre eux lors du second tour à Lifou.

Quoique dictée par l'histoire et par la géographie, **cette « gymnastique électorale » n'est pas satisfaisante**. Elle génère une **charge de gestion** pour l'administration et pour les communes. Elle porte **atteinte aux caractères personnel et secret du suffrage**. Enfin, elle est propice à une **fraude électorale** et ouvre la porte à des contestations, voire à l'annulation des opérations de vote, ce qui s'est produit à deux reprises dans l'histoire récente de la province des îles Loyauté, en 1999 et en 2009 <sup>(1)</sup>.

## 2. Les dispositions du projet de loi organique

Le point V du relevé des conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Matignon le 2 novembre 2017 sous la présidence du Premier ministre, souligne l'**absolue nécessité de répondre** aux difficultés que rencontrent les électeurs inscrits dans les communes insulaires et résidents de la Grande-Terre pour exercer leurs droits.

*« Les partenaires estiment indispensable de faciliter l'exercice effectif du droit de vote des électeurs des îles. Ils conviennent en premier lieu de l'opportunité de mettre en place des bureaux de vote à Nouméa au profit de certains des électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, l'Île des Pins et Bélep. Les personnes inscrites sur une liste électorale dans l'une de ces communes mais qui résident sur la grande terre pourront, après expression de leur volonté en ce sens, être inscrites dans un bureau de vote de leur commune spécialement constitué à Nouméa. Ce dispositif exceptionnel ne sera mis en place que pour la consultation. Il fera l'objet d'une campagne d'information afin de laisser aux personnes intéressées le temps d'effectuer leur choix, qui sera définitif pour cette consultation. »*

L'**article 3** du présent projet de loi organique transcrit en droit l'accord politique dégagé par le comité des signataires. Des bureaux de vote spéciaux, dits « *délocalisés* », seront installés à Nouméa et placés **sous la responsabilité du maire de chacune des cinq communes concernées (I)**. Les modalités d'application de ces dispositions sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie **(II)**.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État a souligné combien le dispositif proposé « *constitue une mesure très dérogatoire au droit électoral existant. Sa mise en œuvre de manière pérenne, y compris sur le seul*

---

(1) Le Conseil d'État en a décidé ainsi par deux arrêts du 16 octobre 2009 (n° 328626) et du 15 mai 2000, (n° 208206).

*territoire de la Nouvelle-Calédonie, appellerait nécessairement une révision plus large des modalités d'organisation des élections politiques* ». Néanmoins, considérant que « *la mesure envisagée ne vaudra que pour la consultation référendaire et pour aucun autre scrutin* », que « *le choix des communes retenues repose sur des critères géographiques et démographiques objectifs* », et qu'il existe, dans le contexte propre à la Nouvelle-Calédonie, une « *nécessité de favoriser la plus large participation possible des électeurs au scrutin concerné* », le Conseil d'État a estimé que l'égalité des suffrages et la sincérité du scrutin ne s'en trouvaient pas atteintes <sup>(1)</sup>.

Il reviendra à chaque électeur d'opter en faveur d'une inscription normale ou dans un bureau de vote « délocalisé » à Nouméa. Le décret d'application prévoira les modalités de contrôle des listes afin d'éviter les doubles inscriptions et le délai du choix laissé à l'électeur. L'encadrement des procurations électorales prévu à l'article 3 *bis* permettra également de contenir ce risque.

### 3. Un article adopté sans modification par le Sénat

L'article 3 n'a fait l'objet d'aucune modification en commission des Lois ou en séance publique.

### 4. La position de la commission des Lois

Votre rapporteur a pu constater, à l'occasion de son déplacement en Nouvelle-Calédonie avec la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir institutionnel du territoire, combien est délicate la **question du vote des populations originaires des espaces insulaires de l'archipel**. Certaines communes comptent ainsi plus d'inscrits résidant sur la Grande Terre que dans leur circonscription.

L'ouverture de bureaux de vote d'une commune sur le territoire d'une autre est très dérogoire, comme le souligne le Conseil d'État. Toutefois, ce dispositif vaudrait exclusivement pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Les trente dernières années ont montré que le processus à l'œuvre en Nouvelle-Calédonie se fonde sur des aménagements constitutionnels, législatifs et réglementaires. Cette souplesse juridique a permis la fin des troubles des années 1980. **Aujourd'hui encore, les dispositifs spécifiques sont la condition d'une consultation apaisée, acceptée et fondatrice d'un destin commun.**

Comme son rapporteur l'y invitait, la commission des Lois a adopté l'article 3 **sans modification**.

---

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, points n° 11 et 12.

\*

\* \*

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

*Article 3 bis*

### **Encadrement du vote par procuration**

#### **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux :**

L'article 3 bis est issu d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur et adopté par la commission des Lois du Sénat. Il restreint les conditions d'exercice du droit de vote par procuration lors de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

#### **1. L'état du droit**

L'exercice du droit de vote par procuration a été fortement facilité par la modification de l'article L. 71 du code électoral opérée par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

En l'état antérieur du droit, l'établissement d'une procuration électorale nécessitait la production de pièces justificatives énumérées par décret <sup>(1)</sup>. De plus, il ne pouvait être sollicité que par un nombre restreint de personnes :

– les électeurs établissant que des obligations dûment constatées les plaçaient dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;

– les électeurs, qu'ils se trouvent ou non dans leur commune d'inscription le jour du scrutin, appartenant à une des catégories définies au II du même article <sup>(2)</sup> ;

– les électeurs ayant quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances <sup>(1)</sup>.

---

(1) Décret n° 76-158 du 12 février 1976 fixant les justifications à produire par les électeurs susceptibles d'être admis à voter par procuration au titre de l'article L. 71 du code électoral.

(2) Bénéficiaient de cette faculté les fonctionnaires de l'État exerçant dans les phares, les titulaires d'une pension militaire d'invalidité ou de victime civile de guerre dont le taux est égal ou supérieur à 85 %, les titulaires d'une pension d'invalidité bénéficiant de la majoration pour assistance d'une tierce personne, les titulaires d'une pension de vieillesse bénéficiant de la majoration pour assistance d'une tierce personne, les victimes d'accidents du travail bénéficiant d'une rente correspondant à un taux égal ou supérieur à 85 %, les personnes âgées et infirmes bénéficiant d'une prise en charge pour aide d'une tierce personne, les personnes qui assistent les invalides ou infirmes visés aux alinéas précédents, les personnes placées en détention, et les malades, femmes en couches, infirmes ou incurables qui, en raison de leur état de santé ou de leur condition physique, seront dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin.

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 précitée a supprimé ces formalités puisqu'**il suffit désormais à l'électeur de signer une attestation sur l'honneur** selon laquelle il ne pourra être présent dans sa commune d'inscription le jour des opérations électorales ou que, en dépit de sa présence, il sera empêché de prendre part au scrutin « *en raison d'obligations professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme* ».

## 2. Le dispositif adopté par le Sénat

L'**article 3 bis** est issu d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur et adopté par la commission des Lois du Sénat. Il transcrit une **demande du congrès de la Nouvelle-Calédonie**, qui considère que « *les modalités du droit de vote par procuration, très largement assouplies par l'article 9 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, ne sont pas adaptées à l'enjeu du scrutin qui impose de n'y recourir qu'exceptionnellement* » et, « *en conséquence, dans le souci de garantir la sincérité du scrutin (...), propose d'encadrer davantage le recours au vote par procuration* »<sup>(2)</sup>. Il est vrai que la délocalisation à Nouméa de bureaux de vote destinés aux électeurs des îles, organisée à l'article 3 du présent projet de loi, rend plus aisée la participation à la consultation suivant les modalités normales.

**Le Gouvernement a reçu la sollicitation** du congrès de la Nouvelle-Calédonie, prévoyant qu'un décret en Conseil d'État détermine les cas pour lesquels un électeur devrait produire un justificatif à l'appui de sa demande de procuration et ceux pour lesquels une attestation sur l'honneur demeurerait suffisante. Or, **le Conseil d'État a disjoint cette disposition**<sup>(3)</sup>. Il a constaté que

---

(1) La loi n° 93-894 du 6 juillet 1993 modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au droit de vote par procuration avait ajouté ce troisième critère pour assouplir un régime juridique considéré alors excessivement restrictif.

(2) Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2017, point III. Cette position est partagée par le groupe de travail local installé à l'issue du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 2 novembre 2017 conformément au point VI de son relevé de conclusions.

(3) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, point n° 15 : « Par ailleurs, le Conseil d'État écarte les dispositions, introduites dans le projet de loi à la suite de l'avis émis par le congrès de Nouvelle-Calédonie, qui tendent à restreindre de manière générale, pour l'ensemble des électeurs, les modalités de recours aux procurations à l'occasion de la prochaine consultation. Le Gouvernement n'a en effet pas été en mesure de fournir un motif d'intérêt général susceptible de fonder cette mesure dérogatoire au droit existant tel qu'il résulte de l'article L. 71 du code électoral modifié en dernier lieu par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, alors, au contraire, qu'elle aurait nécessairement pour effet de réduire les possibilités pour les électeurs de prendre part au scrutin, en contradiction avec l'ensemble des dispositifs mis en place pour assurer la plus large participation à la consultation. Au surplus, une telle mesure, qui consisterait à distinguer entre les cas où un justificatif est requis et ceux où une simple attestation sur l'honneur suffit, selon des critères que le projet n'énonce pas alors qu'il appartiendrait au législateur organique, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, de déterminer avec précision ces différentes hypothèses, ne manquerait pas de causer d'importantes difficultés d'organisation, tant pour les citoyens habitués depuis près de 15 ans à recourir à cette modalité de vote de

le durcissement des conditions d'établissement des procurations électorales aurait nécessairement pour effet d'entraver la possibilité, pour les électeurs, de prendre part au scrutin, sans que cet inconvénient ne soit justifié par l'intérêt général. En outre, le renvoi à un décret d'application obérait le champ de compétence du législateur organique, seul à même de déterminer les catégories d'électeurs astreints à la production d'un justificatif et soumis à une simple déclaration sur l'honneur. Enfin, le Conseil d'État redoute que ce changement ne vienne perturber les habitudes des électeurs concernés, qui établissent sans difficulté une procuration depuis des années sur le fondement du droit commun, et qui se heurteraient à des difficultés inattendues à l'occasion de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Absent du projet de loi organique déposé sur le bureau du Sénat, le durcissement des modalités d'établissement des procurations électorales a été réintroduit par **voie d'amendement** dans une rédaction modifiée : toute personne désirant voter par procuration devrait désormais produire des justificatifs à l'appui de sa demande – la liste des pièces à fournir relevant d'un décret d'application. Le rapporteur du Sénat, M. Philippe Bas, a considéré que cette nouvelle version **levait les objections** émises par le Conseil d'État :

– en premier lieu, la dérogation au droit commun est justifiée par la protection de la sincérité du scrutin et la limitation des risques de dysfonctionnements susceptibles d'entraîner des annulations ou des recours. L'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement met en avant l'objectif de « *prévenir un risque de fraude sur les procurations, comme pour les élections dans la province des îles Loyauté à l'assemblée de la province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie de 2009 où le Conseil d'État avait annulé les opérations électorales, en raison de l'accumulation d'irrégularités d'une ampleur particulièrement significative concernant en particulier l'établissement des procurations (Conseil d'État, 16 octobre 2009, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sections réunies, n°328626)* ». L'encadrement renforcé des procurations, bien qu'il entraîne un effet négatif sur la participation, serait alors fondé sur un **puissant motif d'intérêt général**. Le Conseil d'État lui-même a appelé le Gouvernement à agir pour dissiper le danger que fait courir sur le scrutin l'existence concomitante d'un régime de procuration souple et des bureaux de vote délocalisés prévus à l'article 3 du présent projet de loi organique <sup>(1)</sup> ;

– en second lieu, le fait d'exiger de tous les demandeurs la justification de leur demande **lève le grief d'incompétence négative** du législateur organique. Le champ d'application est cependant circonscrit aux détenus et aux électeurs qui

---

manière simplifiée que pour les autorités publiques dont les pratiques en la matière pourraient retrouver les mêmes variations que celles qui avaient pu être constatées avant la réforme de 2003. »

(1) *Avis du Conseil d'État précité, point n° 13* : « En effet, dès lors que cette nouvelle modalité de participation au scrutin, qui est elle-même dérogatoire au droit commun, repose sur la volonté de l'intéressé et tend à assurer sa participation personnelle le jour du vote, il serait contradictoire, et en tout cas source de risques de fraude, de lui conserver la possibilité d'établir une procuration. Un tel choix supposerait en effet de conserver jusqu'au jour du scrutin une double organisation, avec tous les risques de confusion que cela induit. »

établissent que des obligations professionnelles, une formation, un handicap, des raisons de santé, une absence de Nouvelle-Calédonie, l'assistance apportée à une personne malade ou infirme les placent dans l'impossibilité de voter dans leur commune d'inscription. **Les vacances et la résidence dans une commune différente** de la commune d'inscription sur la liste électorale spéciale ne seraient donc **pas des motifs légitimes pour l'établissement d'une procuration** ;

– enfin, les craintes formulées au regard des habitudes des électeurs apparaissent non comme des critiques d'ordre juridique, mais comme des considérations en opportunité. Le rapporteur du Sénat juge qu'il relève de la **souveraine appréciation du législateur organique**, éclairée par différents avis parmi lesquels ceux du Conseil d'État et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de décider si les avantages d'une restriction du régime des procurations lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté l'emportent sur les inconvénients.

En conséquence, la commission des Lois du Sénat a adopté l'amendement du Gouvernement, le sous-amendant à des fins rédactionnelles. L'article 3 *bis* a été **adopté sans débat en séance publique** par le Sénat.

### **3. La position de la commission des Lois**

Le renforcement de l'encadrement de la procédure de procuration électorale constitue une **nécessaire contrepartie** du dispositif dérogatoire des bureaux de vote délocalisés prévu à l'article 3 du projet de loi organique. Conçu pour faciliter l'expression des électeurs inscrits dans une commune insulaire et domiciliés sur la Grande Terre, il a pour conséquence d'accroître le risque d'irrégularité en raison de la double inscription dans les bureaux de vote classique et délocalisé. L'intérêt général commande au législateur organique de limiter ce risque pour empêcher que la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté livre un résultat sujet à suspicion.

Comme son rapporteur l'y invitait, la commission des Lois a adopté l'article 3 *bis* **sans modification**.

\*

\* \*

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

#### Article 4

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

### **Période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du congrès et des assemblées de province**

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

L'article 4 autorise, l'année de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, l'ouverture par décret d'une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP).

#### **Modifications apportées par le Sénat :**

Le Sénat n'a apporté aucune modification à l'article 4.

#### **1. L'état du droit**

L'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, dans sa version modifiée par le 3° de l'article 4 de la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, prévoit que la liste électorale spéciale à la consultation (LESC) « *fait l'objet d'une révision annuelle, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. L'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret.* »

Par ailleurs, l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée, également introduit par la loi organique du 5 août 2015 <sup>(1)</sup>, prévoit une procédure d'inscription d'office sur la LESC, dont bénéficient certains des électeurs inscrits d'office sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et aux assemblées de province (LESP) <sup>(2)</sup>.

Il en résulte que **l'inscription d'office sur la LESP peut entraîner l'inscription d'office sur la LESC** pour certains électeurs qui ne peuvent être inscrits par d'autres moyens.

#### **2. Les dispositions du projet de loi**

**L'article 4** du présent projet de loi organique offre à l'État la possibilité d'ouvrir, par décret, au cours de l'année 2018, une période de révision complémentaire de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et aux assemblées de province, comme l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée le permet déjà pour la liste électorale générale et pour la liste électorale spéciale à la consultation. Comme le souligne le rapporteur du Sénat, M. Philippe

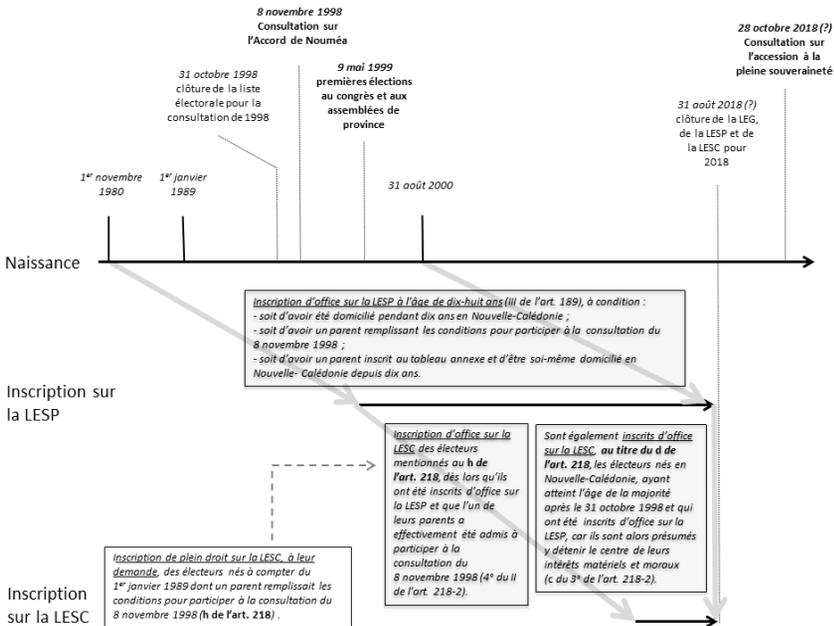
---

(1) Article 3.

(2) C'est notamment le cas des électeurs mentionnés aux 3° et 4° du II de l'article 218-2. Pour plus de précision, voir le commentaire des articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi organique.

Bas, « cette faculté bénéficiera tout particulièrement aux jeunes majeurs qui [...] peuvent être inscrits d'office sur la LESP en application du III de l'article 189. Ils pourront dès lors, sous réserve de satisfaire aux conditions fixées au c du 3° ou au 4° de l'article 218-2, être également inscrits d'office sur la LESC, et n'auront donc aucune démarche à faire pour être admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ».

### L'INSCRIPTION D'OFFICE SUR LA LESP COMME CONDITION D'INSCRIPTION D'OFFICE SUR LA LESC



Source : commission des Lois du Sénat

Cette disposition correspond à l'une des conclusions du XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, tenu le 2 novembre 2017 : « Les partenaires s'accordent enfin sur le principe de l'ouverture en 2018 d'une période complémentaire d'inscription sur la liste électorale générale, sur la liste électorale spéciale pour les provinciales et, enfin, sur la liste électorale spéciale pour la consultation. » Le congrès de la Nouvelle-Calédonie lui a délivré un avis également favorable <sup>(1)</sup>.

Enfin, la disposition a reçu l'approbation du Conseil d'État <sup>(2)</sup> : « Dès lors que l'inscription sur la liste électorale spéciale provinciale ouvre, sous certaines

(1) Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2017, point IV.

(2) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, point n° 16.

*conditions, le droit d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation, [il n'y a] pas d'objection à ce que, afin de tendre vers l'exhaustivité de cette dernière, soit introduite dans la loi organique une possibilité d'ouverture, l'année du scrutin, d'une période de révision complémentaire de la liste provinciale ».*

### **3. Une disposition non modifiée par le Sénat**

Tant en commission des Lois qu'en séance publique, les sénateurs n'ont adopté aucun amendement à l'article 4.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 4 sans modification.*

#### *Article 5*

(art. 219 et 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

#### **Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin – Informations transmises aux commissions administratives**

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

L'article 5 procède à diverses coordinations et adaptations du droit électoral en vue de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit également la transmission aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales d'informations nécessaires aux inscriptions d'office prévues par le projet de loi organique.

##### **Modifications apportées par le Sénat :**

Le Sénat a corrigé une erreur de référence dans la rédaction déposée par le Gouvernement.

### **1. L'adaptation du droit commun électoral**

Le II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit l'application de certaines dispositions du titre I<sup>er</sup> du code électoral à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté l'ensemble des dispositions pertinentes du titre I<sup>er</sup> du code électoral. Il s'agit :

- du chapitre I<sup>er</sup> relatif aux conditions requises pour être électeur ;
- des dispositions compatibles avec la loi organique du chapitre II, qui traite des modalités d'inscription sur les listes électorales et du contrôle des inscriptions ;
- du chapitre V, relatif à la propagande électorale ;

- des dispositions utiles du chapitre VI sur les opérations préparatoires au scrutin et les opérations de vote ;
- du chapitre VII regroupant les dispositions pénales ;
- des dispositions utiles du chapitre VIII réglant le contentieux électoral.

Le 1° du I de l'article 5 du projet de loi organique ajoute à cette liste l'article L. 385 du même code électoral, qui **adapte les prescriptions légales aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie** <sup>(1)</sup>.

Le 1° du I relève également le « *compteur* » de l'article 219 précité afin que les dispositions du code électoral s'appliquent dans leur rédaction la plus récente à la date de promulgation du présent projet de loi organique <sup>(2)</sup>.

Enfin, le 2° du I adapte les dispositions du code électoral relatives aux élections aux opérations particulières d'une consultation référendaire. Les partis ou groupements habilités à participer à la campagne précédant la consultation <sup>(3)</sup> seraient ainsi soumis aux règles édictées par le code électoral à l'intention des candidats à une élection – propagande, contrôle des opérations de vote et

---

(1) « Art. L. 385. – Pour l'application des dispositions du présent code en Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de lire :

« 1° « Nouvelle-Calédonie » au lieu de : « département » ;

« 2° « haut-commissaire » au lieu de : « préfet » ;

« 3° « services du haut-commissaire » au lieu de : « préfecture » ;

« 4° « subdivision administrative territoriale » au lieu de : « arrondissement » et « commissaire délégué de la République » au lieu de : « sous-préfet » ;

« 5° « secrétaire général du haut-commissariat » au lieu de : « secrétaire général de préfecture » ;

« 6° « membre d'une assemblée de province » au lieu de : « conseiller général » et de : « conseiller régional » ;

« 7° « province » au lieu de : « département » et « assemblée de province » au lieu de : « conseil général » ;

« 8° « service du commissaire délégué de la République » au lieu de : « sous-préfecture » ;

« 9° « élection des membres du congrès et des assemblées de province » au lieu de : « élection des conseillers généraux » ;

« 10° « provinces » au lieu de : « cantons » ;

« 11° « Institut territorial de la statistique et des études économiques » au lieu de : « Institut national de la statistique et des études économiques » ;

« 12° « tribunal de première instance » au lieu de : « tribunal d'instance » et de : « tribunal de grande instance » ;

« 13° « chambre territoriale des comptes » au lieu de : « chambre régionale des comptes » ;

« 14° « budget de l'établissement chargé de la poste » au lieu de : « budget annexe des postes et télécommunications » ;

« 15° « archives de la Nouvelle-Calédonie » ou « archives de la province » au lieu de : « archives départementales ». »

(2) *Les lois et règlements nationaux ne sont applicables en Nouvelle-Calédonie que sur mention expresse, sauf exceptions figurant à l'article 6-2 de la loi organique précitée, conformément au principe de spécialité législative. Lorsqu'un texte national applicable sur le territoire calédonien en raison d'une mention expresse est modifié, ladite mention doit l'être également pour que la modification entre en vigueur en Nouvelle-Calédonie.*

(3) *Conformément au 2° du III de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée.*

dispositions pénales. L'article L. 558-46 du code électoral procède déjà à une telle adaptation pour l'organisation d'un référendum national.

## 2. L'information des commissions administratives spéciales

Les demandes d'inscription sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie sont appréciées par les **commissions administratives spéciales** prévues au II de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée <sup>(1)</sup>. Ces mêmes instances sont chargées de l'inscription d'office des personnes remplissant les conditions édictées par la loi organique. Elles disposent, à cette fin, aux termes du I de l'article 219 de la même loi organique, « *de la liste électorale en vigueur, de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier* ».

Comme le relève le rapporteur du Sénat, **ces documents sont cependant insuffisants** dans trois cas au moins, pour :

– identifier les électeurs relevant du statut civil de droit commun qui, bien qu'ils remplissent les conditions fixées à l'article L. 11 du code électoral, ne sont pas inscrits sur les listes électorales générales et seraient susceptibles d'y être inscrits d'office ;

– établir qu'une personne de statut civil coutumier remplit actuellement les conditions fixées au même article L. 11 pour être inscrite sur la LEG et, par voie de conséquence, sur la LESC ;

– démontrer qu'une personne née en Nouvelle-Calédonie y a résidé pendant trois ans et y détient, par présomption, le centre de ses intérêts matériels et moraux, ce qui justifie son inscription d'office sur les listes électorales.

Le XV<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, tenu à Paris le 7 novembre 2016, a sollicité le croisement des fichiers d'état civil et des fichiers

---

(1) « 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 ;

5° D'une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixés par décret, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

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

Le président de 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.

Le président de la commission est habilité à procéder ou à faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles. »

sociaux de Nouvelle-Calédonie afin d'identifier les personnes de statut civil coutumier ou de droit commun qui n'étaient pas encore inscrites sur la LEG et de les inviter à accomplir les formalités nécessaires à leur participation aux consultations électorales <sup>(1)</sup>. Cette mission a été confiée à l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE).

Pour permettre aux commissions administratives de procéder aux inscriptions d'office prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi organique, **il convient que ces données leur soient transmises** par l'ISEE. **Le 2° du II de l'article 5** modifie l'article 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée pour soumettre à l'obligation de transmission des informations nécessaires aux commissions administratives les autorités gestionnaires :

- de la liste électorale de Nouvelle-Calédonie ;
- des listes électorales générales de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française ainsi que du fichier national des électeurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ceci afin que l'inscription d'office n'entraîne pas une double inscription ;
- des fichiers sociaux, notamment tenus par la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT), les provinces et les mutuelles ;
- des fichiers d'état civil.

Afin de protéger la vie privée des personnes concernées, les informations transmises ne comporteraient que les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse, ainsi que les dates d'affiliation et durées de présence dans les fichiers sociaux pour permettre d'apprécier la condition de résidence de trois ans. Il est précisé que les informations contenues dans les fichiers seraient transmises aux commissions par l'intermédiaire de l'ISEE.

Le Conseil d'État a approuvé cette mesure, *« estimant nécessaires les dispositions tendant à donner une base législative aux échanges qui interviendront entre, d'une part, les différentes autorités gestionnaires des listes électorales ou des différents fichiers utilisés pour vérifier que les conditions requises pour les mesures d'inscription d'office sont remplies et, d'autre part, les différentes commissions administratives compétentes pour établir les listes électorales. En effet, dans la mesure où les données issues des croisements entre ces fichiers serviront de fondement à l'éventuelle inscription des électeurs concernés, la mesure doit être regardée comme touchant aux « droits civiques et aux*

---

(1) Le décret n° 2016-1628 du 29 novembre 2016 relatif aux opérations de croisement de fichiers destinées à améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie a créé un traitement automatisé de données personnelles issues de plusieurs fichiers. Il a été modifié par le décret n° 2017-1489 du 24 octobre 2017, qui a notamment allongé la liste des fichiers concernés et prévu que les opérations de croisement autorisées se poursuivraient jusqu'à la date de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

**garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » au sens de l'article 34 de la Constitution.** Il convient donc que le législateur détermine lui-même le principe de ces échanges, même si leurs modalités peuvent être fixées par le pouvoir réglementaire.<sup>(1)</sup> » En l'occurrence, cette mission incombe au législateur organique puisque l'article 77 de la Constitution lui confie le soin de définir « 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 ».

### 3. Coordination

L'article 5 comprend enfin une coordination rendue nécessaire par les décrets en Conseil d'État relatifs aux procédures d'inscription d'office prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi (1° **du II**).

### 4. Des dispositions approuvées par le Sénat

L'article 5 a été amendé à deux reprises à l'initiative du rapporteur du Sénat, une fois en commission des Lois et une fois en séance publique. Ces deux modifications avaient une portée **de coordination**.

\*

\* \*

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

#### *Article 5 bis*

(art. 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

#### **Consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret de convocation des électeurs**

#### **Résumé du dispositif introduit par le Sénat et effets principaux :**

L'article 5 bis est issu d'un amendement de M. Gérard Poadja, sous-amendé par le rapporteur et adopté par la commission des Lois du Sénat. Il prévoit la **consultation du congrès et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de décret** de convocation des électeurs à la consultation sur l'accession du territoire à la pleine souveraineté.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie **associe les autorités de la Nouvelle-Calédonie à l'édition des normes nationales relatives au territoire**. L'article 90 prévoit la consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie « sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des

---

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, n° 393830, 30 novembre 2017, point n° 17.

*dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie [ainsi que] sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, lorsqu'ils sont relatifs à la Nouvelle-Calédonie* ». L'article 133 indique que « *le gouvernement [de la Nouvelle-Calédonie] est consulté par le haut-commissaire sur [les] projets de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie* ». Cette répartition respecte la séparation établie par les articles 34 et 37 de la Constitution entre les domaines législatif et réglementaire.

Cette disposition est reprise à l'article 216 de la loi organique en ce qui concerne spécifiquement le décret de convocation des électeurs à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, qui serait donc soumis au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Adopté en Conseil des ministres, ce texte fixera notamment les **termes de la question posée** ainsi que les **modalités d'organisation du scrutin**.

L'**article 5 bis** du présent projet de loi résulte d'un amendement de M. Gérard Poadja, sénateur *Union centriste* élu de la Nouvelle-Calédonie, adopté par la commission des Lois dans une rédaction sous-amendée par le rapporteur. Transcrivant une demande présentée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie dans son avis sur le projet de loi <sup>(1)</sup>, il prévoit que **le congrès et le gouvernement émettront tous deux un avis sur le projet de décret de convocation**.

Cet article a été **adopté sans débat en séance publique** par le Sénat.

\*

\* \*

*L'amendement CL7 de Mme Marie-France Lorho est retiré.*

**M. Manuel Valls, rapporteur.** Philippe Dunoyer a bien expliqué pourquoi il était important que le congrès soit consulté également. Je rappelle par ailleurs que les accords ne prévoient pas d'éventuelle partition : il n'est pas possible qu'une partie de la Nouvelle-Calédonie réclame son indépendance alors que l'autre resterait fidèle à la France. C'est aussi pourquoi le congrès et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie sont l'expression de la diversité des forces politiques et des provinces.

**M. Philippe Dunoyer.** À propos du calendrier, je précise que c'est le 19 mars prochain que le congrès se prononcera sur le choix de la date qui devrait être en effet celle du 4 novembre. Cela signifie que, d'un bout à l'autre du processus, c'est bien le congrès qui a été identifié comme l'institution de référence.

*La commission adopte l'article 5 bis sans modification.*

---

(1) *Avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2017, point VII : « D'une manière générale, le congrès estime nécessaire que son avis soit recueilli sur tout décret relatif à la consultation. »*

### Article 5 ter

(art. 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)

## Remboursement des dépenses de campagne

### **Résumé du dispositif adopté par le Sénat et effets principaux :**

L'article 5 ter est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique avec l'avis favorable du rapporteur. Il confère une base organique au principe du **remboursement des dépenses de campagne** exposées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne sur la consultation pour l'accès à la pleine souveraineté.

#### 1. L'état du droit

L'article 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit notamment que le décret de convocation des électeurs à la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté « *fixe le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin* ». Le texte organique est toutefois **muet** en ce qui concerne le financement de la campagne référendaire. En conséquence, le **droit commun** a vocation à s'appliquer. Tel est notamment le cas :

– de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, récemment complétée par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;

– des dispositions de nature pénale prévues par le code électoral en matière de campagne électorale, notamment les articles L. 106 à L. 109 <sup>(1)</sup>.

#### 2. Les dispositions adoptées par le Sénat

L'article 5 ter est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique avec l'avis favorable du rapporteur. Il tire les

---

(1) « Art. L. 106. – Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses.

Art. L. 107. – Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter, ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote, seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

Art. L. 108. – Quiconque, en vue d'influencer le vote d'un collège électoral ou d'une fraction de ce collège, aura fait des dons ou libéralités, des promesses de libéralités ou de faveurs administratives, soit à une commune, soit à une collectivité quelconque de citoyens, sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

Art. L. 109. – Dans les cas prévus aux articles L. 106 à L. 108, si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera double. »

conséquences du caractère fondamental, au regard des exigences démocratiques, de la transparence financière de la vie politique à l'égard des citoyens et de la garantie de l'égalité devant le suffrage des partis et groupements politiques. Or, **transparence et égalité imposent une contribution de l'État au financement de la campagne.**

L'article 5 *ter* prévoit que le décret de convocation des électeurs fixe, parmi les modalités d'organisation du scrutin, les **conditions de remboursement par l'État des dépenses exposées** par les partis ou groupements habilités <sup>(1)</sup> dans la limite d'un plafond. Un mécanisme similaire avait été mis en place pour le référendum de 1998 portant sur l'Accord de Nouméa, quoique sur une base alors réglementaire <sup>(2)</sup>.

Selon les intentions du Gouvernement communiquées à votre rapporteur, et à condition que les formations politiques calédoniennes en conviennent, le dispositif proposé s'inspirerait de celui de la campagne référendaire sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe <sup>(3)</sup>. Seraient éligibles à un remboursement les frais :

- d'impression des affiches apposées sur les emplacements spéciaux réservés ;
- d'impression et de diffusion de tracts, affiches et brochures ;
- liés à la tenue de manifestations et réunions.

Le contrôle des dépenses et la fixation du montant du remboursement incomberait à la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** <sup>(4)</sup>.

\*

\* \*

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

---

(1) La liste des partis et groupements habilités à participer à la campagne est dressée par la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation instituée au II de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée. Elle est établie en fonction de la représentativité des différentes formations, celle-ci s'appréciant au vu de leur représentation au sein du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

(2) Décret n° 98-733 du 20 août 1998 portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie prévue par l'article 76 de la Constitution, notamment l'article 25 sur le remboursement des frais d'affichage et l'article 42 sur le détail des dépenses prises en charge par l'État.

(3) Décret n°2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum. Relatif à un référendum national, ce texte avait été soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 60 de la Constitution.

(4) Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est l'autorité administrative indépendante chargée du contrôle des comptes de campagne et du financement de la vie politique.

### Article 5 quater

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

## **Temps d'antenne pendant la campagne de la consultation**

### **Résumé du dispositif adopté par le Sénat et effets principaux :**

L'article 5 *quater* est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique avec l'avis favorable du rapporteur. Il prévoit les conditions de **répartition des temps d'antenne pour la campagne officielle** par accord entre les présidents des groupes au congrès et précise les modalités de supervision du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

#### **1. L'état du droit**

Aux termes du IV de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, les partis et groupements politiques de Nouvelle-Calédonie habilités à participer à la campagne officielle en vue de la consultation sur l'accès à la pleine souveraineté disposent d'un **accès aux antennes de la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle outre-mer**. Trois heures d'émissions radiodiffusées et trois heures d'émissions télévisées sont mises à leur disposition.

Ces temps d'antenne sont **répartis par la commission de contrôle** <sup>(1)</sup> entre les partis ou groupements en fonction du nombre de membres du congrès qui ont déclaré s'y rattacher, chaque parti ou groupement disposant d'une durée minimale de cinq minutes.

Le **Conseil supérieur de l'audiovisuel** fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle ouverte en vue de la consultation. Pendant la durée de la campagne, il adresse aux exploitants des autres services de communication audiovisuelle autorisés en Nouvelle-Calédonie des recommandations pour l'application des principes définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication <sup>(2)</sup>. Enfin, il délègue un de ses membres en Nouvelle-Calédonie pendant toute la durée de la campagne.

---

(1) *Instituée au III de l'article 219 précité, la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation est présidée par un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État. Elle est, en outre, composée de deux membres du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désignés par le vice-président du Conseil d'État et de deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le premier président de la Cour de cassation. Elle a pour mission de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.*

(2) « La communication au public par voie électronique est libre. L'exercice de cette liberté ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle. »

## 2. Les dispositions adoptées par le Sénat

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique avec l'avis favorable du rapporteur, l'**article 5 quater** prévoit une **répartition des temps d'antenne**, non plus par la commission de contrôle, mais par **accord entre les présidents de groupes au congrès de la Nouvelle-Calédonie**. Ce dispositif garantit une certaine souplesse en permettant aux partenaires locaux d'atteindre un consensus, conformément aux traditions du territoire. La répartition ne peut conduire à octroyer un temps d'antenne manifestement hors de proportion avec la représentation au congrès de ces partis, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>.

À défaut d'accord constaté par la commission de contrôle, s'appliqueront les dispositions actuellement en vigueur, c'est-à-dire une répartition des temps d'antenne par ladite commission entre partis ou groupements habilités en fonction de leur représentation au congrès.

En outre, l'article 5 *quater* **supprime la durée-plancher** de cinq minutes initialement mise à disposition de chaque formation habilitée, au motif que celle-ci ne présente aucune garantie supplémentaire d'une répartition équitable des temps d'antenne

L'article 5 *quater* modernise également les **modalités d'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel** durant la campagne officielle. Il prévoit que les recommandations du Conseil s'appliquent, non aux seuls « *exploitants des autres services de la communication audiovisuelle autorisés* » comme le prévoit actuellement l'article 219 de la loi organique précitée, mais à « *l'ensemble des services de radio et de télévision à vocation nationale et locale, quel que soit leur mode de diffusion par tout procédé de communication électronique* », à l'exception donc des services de radio et de télévision étrangers <sup>(2)</sup>. Par ailleurs, les mêmes services de radio et de télévision veilleront, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, à ce que les partis et groupements politiques bénéficient d'une présentation et d'un accès à l'antenne équitables.

## 3. La position de la commission des Lois

Votre rapporteur souligne que l'article 5 *quater* constitue la transcription d'un accord politique intervenu en Nouvelle-Calédonie entre les différentes formations politiques pour assurer une **égalité des temps de parole entre les partisans et les adversaires de l'indépendance**. Alors que le droit en vigueur aurait pu assurer un léger avantage à ces derniers, qui disposent d'une majorité au

---

(1) *Décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, Association En Marche !, points n° 11* : « Dès lors, les dispositions contestées peuvent conduire à l'octroi de temps d'antenne sur le service public manifestement hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation de ces partis et groupements politiques. Les dispositions contestées méconnaissent donc les dispositions du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution et affectent l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée. »

(2) *La formulation retenue est conforme à l'article 2 de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel n° 2017-06 du 19 octobre 2017 en vue de l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse.*

congrès de la Nouvelle-Calédonie, un consensus s'est formé en faveur d'un partage égalitaire : il convenait que la loi organique autorise cet aménagement de bon sens, propice à une campagne référendaire de bonne tenue, et qui témoigne de la capacité des acteurs politiques locaux à édifier ensemble leur destin commun.

Comme son rapporteur l'y invitait, la commission des Lois a adopté l'article 5 *quater* **sans modification**.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL6 de Mme Marie-France Lorho.*

**Mme Marie-France Lorho.** Le présent amendement vise à compléter l'alinéa 3 par la phrase suivante : « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'assure de la parfaite équité de la répartition desdites émissions entre les partis ou groupements habilités à participer à la campagne.* »

**M. Manuel Valls, rapporteur.** L'article 5 *quater* permet précisément la répartition des temps d'antenne en fonction de la représentation des groupes politiques au congrès. Or les membres de cette institution étant élus au scrutin proportionnel intégral et les provinces étant elles-mêmes représentées, l'équité sera donc respectée entre tous les courants politiques, indépendantistes, non-indépendantistes, dans toute leur diversité – diversité d'une richesse presque excessive...

**M. Philippe Dunoyer.** Tout n'est pas précisé dans l'article 5 *quater*, et en particulier la disposition que souhaite ajouter Mme Lorho. Je puis cependant lui garantir qu'il est prévu une répartition totalement équitable entre les formations politiques indépendamment de leur poids réel au sein du congrès. Cette modification a été, je pense, réclamée par les indépendantistes aux non-indépendantistes majoritaires qui l'ont validée ; ce qui montre bien, au-delà du contrôle que pourrait exercer le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), que les formations politiques seront elles-mêmes amenées à contrôler la répartition effective du temps de parole.

*L'amendement est retiré.*

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

*Article 6*  
**Entrée en vigueur**

**Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 6 prévoit l'entrée en vigueur de la loi organique au lendemain de sa publication au *Journal Officiel*.

**Modifications apportées par le Sénat :**

Aucune.

Les modalités d'entrée en vigueur de dispositions législatives sont normalement réglées par la première phrase de l'alinéa premier de l'article 1<sup>er</sup> du code civil : « *Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication.* »

Les textes relatifs à la Nouvelle-Calédonie font cependant exception à cette règle. Ainsi que le prévoit l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, « *les lois (...) entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'[elles] fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française.* »

En l'espèce, pour donner immédiatement effet aux dispositions du présent projet de loi organique, l'**article 6** prévoit leur entrée en vigueur dès le lendemain de la publication au *Journal officiel*.

L'article 6 n'a fait l'objet d'**aucune modification au Sénat**.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 6 sans modification.*

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

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique (n° 679) relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*



## **CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI**

**(article 86, alinéa 7, du règlement)**

Le 4 novembre prochain, si la date est bien confirmée par le Congrès du Territoire, et dans tous les cas à quelques jours près, une page importante de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie s'écrira. Le référendum, prévu depuis 20 ans maintenant par les Accords de Nouméa, se déroulera, qui permettra la consultation du territoire sur son accession à la pleine souveraineté ou non.

Cette page et cette date sont importantes, incontournables, bien sûr, car gravées dans le marbre de la Constitution au terme d'un processus singulier entamé il y a 30 ans et auquel tous les responsables politiques qui se sont succédés depuis sont restés fidèles. Mais, en aucun cas la vie de la Nouvelle-Calédonie ne doit et ne peut s'arrêter avec cette consultation. Quoi qu'il en sera du résultat, il restera à écrire le scénario du « jour d'après », à lui donner un contenu.

Les liens anciens et officiels, entre la Nouvelle-Calédonie et ce qui sera longtemps la Métropole, au sens qu'on lui donnait alors, datent de 1853, quand le contre-amiral Febvrier-Despointes prend possession de la Nouvelle-Calédonie au nom de l'empereur Napoléon III. La France souhaite alors renforcer sa présence dans le Pacifique et répondre à l'implantation anglaise en Nouvelle-Zélande. Longtemps colonie pénitentiaire, elle accueillie nombre de communards suite aux événements de 1870-1871.

Ralliée dès 1940 à la France Libre, elle servit de base arrière aux alliés contre le Japon et incarna un esprit de résistance que l'on doit saluer, notamment dans le cadre du Bataillon du Pacifique. De cette époque datent les sangs mêlés, au sens littéral du terme, dans la terre à défendre, ou les mers à protéger.

Sans aucun doute, nos relations sont faites de hauts et de bas, « d'ombre et de lumière » comme le dit, à juste titre, le préambule de l'Accord de Nouméa.

Nul ne peut oublier qu'il y avait bien un Peuple premier, dont l'histoire et la culture sont importantes. Qui a des droits et devoirs. Ni qu'une colonie de peuplement, liée aussi à l'histoire du bagne, est la source, enrichie d'autres apports depuis, d'une autre culture dont les droits et devoirs sont tout aussi indéniables.

Dans cette histoire, nul ne peut oublier le rôle des églises notamment, du rapport à la terre ou aux ancêtres car c'est aussi une fierté qui s'exprime avec force sur ce territoire.

Ombre et lumière : ce fut le cas encore au début de la décennie 1980, par des tensions, des rancœurs, si fortes qu'elles entraînaient des blessés de parts et d'autres. Pire des morts. Mais aussi des réconciliations, des espoirs au moins,

comme ceux symbolisés par une historique poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur. Ceux-là sont bien au Panthéon de l'Archipel, pères fondateurs de la Calédonie tournée vers l'avenir.

Le contexte à la fois local et international des années 1980 n'est plus celui d'aujourd'hui. Si la Nouvelle-Zélande, l'Australie, par exemple, voyaient d'un mauvais œil et parfois aussi non sans arrière-pensées – ne soyons pas dupe – la présence de la France, les choses sont sans doute aujourd'hui un peu plus subtiles et plus contrastées.

Une grande puissance mondiale est en effet très présente dans les mers du Pacifique qui rebat les cartes, tant géographiques, qu'économiques notamment.

La Chine, puisqu'il s'agit bien d'elle, est parfois, évidemment, dans ces conditions, vue et appréhendée comme une menace. Avec le Brexit, la Grande-Bretagne, par ailleurs, ne sera plus présente en tant qu'un des États de l'Union européenne. Donc la France sera, d'une certaine façon, la porte d'entrée, de contact, demain, de l'Union. C'est loin d'être anodin !

Depuis 30 ans, ensuite, le rééquilibrage est bien là qui certes reste à conforter. Rien n'est jamais acquis si l'on n'y prend garde.

C'est un rééquilibrage des cultures. La reconnaissance, l'expression de la culture kanak est désormais bien visible, j'ai pu m'en rendre compte à plusieurs reprises sur place.

C'est un rééquilibrage économique à parfaire. Le nickel, qui a longtemps divisé les hommes et les différentes parties des îles, est devenu davantage un facteur de développement.

C'est un rééquilibrage social ou en matière de santé. Les équipements publics sont mieux répartis qui profitent davantage à tous. Là aussi, pourquoi le nier, la marge de progression est forte. Comme elle l'est en matière d'éducation, de formation et d'égalité des chances.

C'est encore un rééquilibrage institutionnel, avec une organisation *sui generis*, inscrite dans la Constitution, qui reconnaît les territoires, des compétences fortes, des règles juridiques spécifiques. À l'image, pour ne prendre qu'un exemple, du Sénat coutumier qui n'a d'égal dans aucune autre partie de notre République française.

C'est la pleine démonstration que la France peut-être indivisible sans, pour autant, quand cela est justifié notamment par un tel éloignement géographique, être dans l'obsession de l'homogénéité des statuts.

Oui, la France peut être unie dans la diversité. Cette affirmation est non seulement un acte de foi dans notre génie institutionnel, mais aussi une

orientation, et même un objectif, pour les mois et les années à venir en Nouvelle-Calédonie !

Les choses sont rarement simples dans les États et les territoires. C'est sans doute encore plus vrai dans ce territoire, compte tenu de nombreuses spécificités.

Quel avenir pour cet archipel, ses habitants, alors même que les incertitudes actuelles bloquent déjà la machine économique et une partie des investissements ? La réponse est, en partie, dans le prochain vote de cet automne et dans les travaux menés actuellement, tant par le Gouvernement que par les collectivités ou la Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Cette mission, créée par la Conférence des Présidents en octobre 2017, réactive celle de la XIV<sup>e</sup> mandature. Je salue, ici, son travail et plus particulièrement celui de son président, M. Manuel Valls, sans oublier celui de son rapporteur, M. Christian Jacob.

La consultation qui va avoir lieu à l'automne 2018 doit être exemplaire. Exemplaire et convaincante. Cela suppose une forte participation. C'est une obligation, comme pour toute élection, bien sûr, mais c'est aussi une obligation au regard de l'ONU et des observateurs qui seront présents. Les débats qui précèdent le scrutin doivent l'éclairer et non conduire à la confusion. Et on ne rappellera jamais assez que, dans tous les cas, ce référendum n'est pas une fin en soi mais plutôt un commencement.

Pendant longtemps, il a été difficile de se mettre d'accord sur la composition du corps électoral qui participerait à cette grande consultation.

Réuni le 2 novembre 2017 à Paris, le Comité des signataires a trouvé un équilibre sur cette composition. Non sans quelques difficultés et fragilités encore. C'est à cet accord, qui fait déjà la loi entre les parties, que nous allons donner toute la force de loi de la République.

L'initiative parlementaire dans une telle situation ne peut donc qu'être étroite. Elle est même ici, soyons clairs, inexistante !

Il s'agit, en réalité, de fixer la photographie qui a été prise lors de ce comité des signataires. Aucun amendement ne doit la rendre floue. L'angle de prise de vue ne saurait être modifié. Cela conduit donc à un vote conforme à celui du Sénat.

Concrètement donc, dans le texte qui nous est soumis, Il s'agit de déterminer la composition de la liste électoral qui permettra aux citoyens de Nouvelle-Calédonie de se prononcer sur l'avenir du territoire. Sans rentrer dans les détails, il s'agit d'aller plus loin dans le processus d'inscription d'office et de tenter de n'oublier personne. Cela concernerait, d'après les estimations, environ 10 900 personnes.

Le texte prévoit, tout d'abord, que les inscriptions d'office pourront être faites sur la liste électorale générale (il est nécessaire d'y figurer pour, ensuite, pouvoir intégrer la liste dite spéciale, celle du référendum) pour tous les résidents de Nouvelle-Calédonie dont la résidence date d'au moins six mois. Ensuite, il sera aussi possible d'inscrire d'office sur la liste spéciale des Calédoniens dont le centre des intérêts matériels et moraux sera présumé du fait, d'une part, qu'ils sont natifs de Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, qu'ils y résident depuis au moins trois ans.

Sont prévues, de plus, des possibilités de restrictions à l'établissement de procurations de vote, en contrepartie de l'installation, à Nouméa, de bureaux de vote décentralisés dépendants des communes de Bélep, Lifou, Maré, Ouvéa et de l'Île des Pins. Les électeurs ainsi concernés pourront s'y rendre plus facilement sans repartir dans leur bureau insulaire d'origine.

Enfin, figurent quelques dispositions sur le remboursement des dépenses de campagne, ou la répartition des temps d'expression dans les médias pendant la campagne officielle.

Le projet de loi organique permettra plus sereinement, nous pouvons l'espérer, d'avancer vers le référendum, et sur une voie la moins possible parsemée d'embûches. Sur place, en ce moment, il n'est pas excessif de dire que souffle comme un petit vent frais ici et là... Nul besoin qu'il vienne attiser certaines braises peut être plus chaudes qu'on ne l'imagine.

Espérons aussi, avec force, que quel que soit le résultat, le scrutin pourra être accepté par toutes les forces calédoniennes.

En conclusion :

La République est grande quand elle sait reconnaître la diversité. Nouméa n'est pas Paris !

L'unité dans la diversité, c'est la devise de l'Europe. Elle semble aussi adaptée particulièrement à la Nouvelle-Calédonie.

Si le passé a été le temps de la colonisation, avec ses difficultés, sans aucun doute, parfois ses heurs et malheurs, des joies et des peines, le présent est bien celui du partage et du rééquilibrage. Souhaitons alors, et dans l'esprit du préambule de l'Accord de Nouméa, que le futur soit bien le temps du destin commun, à écrire à plusieurs mains, et qui unit dans les valeurs de la République et autour de l'État de droit.