Décision n° 2015 – 716 DC

Projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2015

Sommaire

I. Normes de référence 3
II. Consultations 5
III. Jurisprudence 24

Table des matières

I. Normes de référence 3

A. Constitution du 4 octobre 1958 3

Titre XIII - Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie 3

- Article 76 3
- Article 77 3

B. Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 3

2.2. Le corps électoral et le mode de scrutin 3

- 2.2.1. Le corps électoral 3
- 2.2.2 4

5. L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie 4

II. Consultations 5

- Congrès de Nouvelle-Calédonie - Avis du 26 mars 2015 sur l'avant-projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté 5
- Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 6 février 2014, n° 388.225 : sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie 12
- Relevé de conclusions du XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa (3 octobre 2014) 17
- Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 29 janvier 2015, n° 389. 573 : sur des dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie 18
- Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 2 avril 2015, n° 389. 785 : sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté 21
- Relevé de conclusions du comité des signataires exceptionnel de l'Accord de Nouméa (5 juin 2015) 22

III. Jurisprudence 24

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel 24

- Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 - Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie 24

B. Jurisprudence judiciaire 28

- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 16 novembre 2011 , n° 11-61169 28
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 5 décembre 2012 , n° 12-60526 28
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 12 décembre 2013 , n° 13-60217 29
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 3 juillet 2014 , n° 14-60582 29
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 18 septembre 2014 , n° 14-60582 30
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 18 septembre 2014, n° 14-60603 31
- Cour de cassation, 2ème chambre civile, 25 juin 2015 , n° 15-60150 32

I. Normes de référence

A. Constitution du 4 octobre 1958

Titre XIII - Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie

- **Article 76**

Modifié par Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 - art. 1 et 2

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

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

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

- **Article 77**

Modifié par Loi constitutionnelle n°2007-237 du 23 février ... - art. 1

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- 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.

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

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

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

2.2. Le corps électoral et le mode de scrutin

- **2.2.1. Le corps électoral**

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

Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

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

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

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

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

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

- **2.2.2.**

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

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

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

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

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

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

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

Le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global.

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

II. Consultations

- **Congrès de Nouvelle-Calédonie - Avis du 26 mars 2015 sur l'avant-projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté**

JONC – 7 avril 2015

Avis du 26 mars 2015 sur l'avant-projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie,

Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, notamment en son article 90 ;

Vu la délibération modifiée n° 9 du 13 juillet 1999 portant règlement intérieur du congrès de la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la saisine du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 28 février 2015 ;

Vu la demande de session extraordinaire par le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie du 9 mars 2015, formulée en application de l'article 66 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 susvisée ;

Entendu le rapport n° 14 du 12 mars 2015 de la commission de la législation et de la règlementation générales ;

Entendu le rapport n° 15 du 17 mars 2015 de la commission de la législation et de la réglementation générales ;

Entendu le rapport n° 21 du 19 mars 2015 de la commission de la législation et de la réglementation générales ;

Entendu le rapport n° 29 du 24 mars 2015 de la commission de la législation et de la réglementation générales,

Formule l'avis suivant :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie, réuni le 26 mars 2015 :

1°- Emet un avis défavorable sur l'avant-projet de loi organique, et formule les observations suivantes :

1.1 Sur l'article 1er :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet un avis défavorable sur le présent article assorti des observations suivantes :

La composition actuelle des commissions administratives de révision des listes électorales résulte des Accords Matignon-Oudinot et de l'Accord de Nouméa et est traduite dans l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

Cette composition, fruit d'un consensus politique, fait partie des équilibres trouvés qui permettent une bonne mise en œuvre des accords. En effet, au-delà du représentant de l'Etat et du représentant du maire, cette commission présidée par un magistrat comprend un représentant des deux légitimités de la Nouvelle-Calédonie : un représentant des électeurs indépendantistes et un représentant des électeurs non-indépendantistes. Cette composition constitue un équilibre inédit sur le sol de la République française traduisant la spécificité calédonienne. L'ajout d'un magistrat consisterait à dénaturer l'équilibre trouvé. La modification de la composition des commissions administratives ne réglera en rien le problème de fond lié à la définition du corps électoral spécial pour les élections des assemblées de province et du congrès. Ce désaccord doit trouver une solution politique que le droit devra traduire.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie est d'autant plus défavorable à cette modification que l'Etat est récemment revenu sur son interprétation des conditions d'inscription sur les listes électorales provinciales.

De plus, dans le projet qui est proposé, le président de la commission est habilité en lieu et place de la commission elle-même, à procéder ou à faire procéder à des enquêtes et à rejeter des demandes d'inscription qu'il considèrerait infondées. La commission serait ainsi dessaisie de pouvoirs qui lui sont conférés par le code électoral.

Force est de constater que le comité des signataires n'a jamais formulé cette demande, et n'a pas, non plus, été consulté sur cette proposition.

Une telle modification aboutirait à rompre le fragile équilibre spécifique à la composition des commissions administratives en Nouvelle-Calédonie.

De plus, cette concentration des pouvoirs entre les mains du président ne trouve aucun équivalent dans le droit commun électoral français.

1.2 Sur l'article 2 :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet un avis favorable sans observations sur le présent article.

1.3 Sur l'article 3 :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet un avis défavorable et propose une nouvelle rédaction de l'article 218-1 ainsi rédigée :

« Il est créé une commission consultative dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont définis par décret après avis conforme du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le rôle de cette commission est d'apporter un éclairage sur la notion d'intérêts matériels et moraux. »

Lors du dernier Comité des signataires, l'Etat avait proposé la mise en place d'une « instance consultative », composée de plusieurs magistrats, qui serait chargée d'apporter des éclairages jurisprudentiels et des recommandations de principe aux commissions administratives spéciales, sur leur demande. Le Comité des signataires avait appelé l'Etat à préciser les modalités de mise en œuvre de ce dispositif dans les meilleurs délais.

Aucune précision n'a été apportée par l'Etat depuis lors. Nous ne sommes pas opposés par principe à une commission qui définirait la notion du centre d'intérêts matériels et moraux mais nous ne souhaitons pas que ses avis lient les commissions administratives spéciales.

Par ailleurs, l'Etat s'était engagé avec les représentants des groupes du congrès de la Nouvelle-Calédonie à clarifier le périmètre et la définition de la notion de centre des intérêts matériels et moraux. A la suite de l'avis du Conseil d'Etat d'août 2014, l'objectif était de pouvoir travailler à l'élaboration d'un outil de droit souple qui permettrait d'apporter un éclairage sur cette notion d'intérêts matériels et moraux.

La notion de centre des intérêts matériels et moraux est centrale dans les conditions qui permettent à un électeur de participer à la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa. Cette notion doit impérativement faire l'objet d'un consensus politique. Cette notion est définie par la jurisprudence administrative, essentiellement dans le domaine du contentieux de la fonction publique d'Etat. On le voit bien, cette notion en l'état, n'est pas adaptée à l'Accord de Nouméa.

1.4 Sur l'article 4 :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet un avis défavorable sur le présent article assorti des observations suivantes :

Le scrutin dont il est question dans l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 est essentiel puisqu'il permettra aux populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie de se prononcer sur leur destinée. Ainsi, la liste électorale spéciale dédiée à ce scrutin doit, d'une part être dressée avec un soin particulier mais, d'autre part celle-ci doit être incontestable afin que le scrutin le soit également.

Il est essentiel que tous les électeurs satisfaisant une des conditions prévues par l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 puissent participer à ce scrutin et n'en soient pas empêchés par des obstacles administratifs alors même qu'ils rempliraient les conditions pour être inscrits. Il apparait aujourd'hui complexe pour nombre de Calédoniens de connaître les neuf paramètres permettant de participer à ce scrutin, définis au 218 de la loi organique du 19 mars 1999.

Au cours du dernier comité des signataires les partenaires ont rappelé leur attachement à ce que les électeurs calédoniens intéressés ne soient pas contraints d'entreprendre des démarches pour être inscrits sur la liste électorale spéciale pour la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa. Ils avaient estimé que quatre catégories d'électeurs pourraient faire l'objet d'une inscription automatique sur cette liste :

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

Il semble important de veiller à ne pas procéder de manière discriminatoire dans l'établissement de catégories d'électeurs inscrits automatiquement sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie rappelle que l'Accord de Nouméa, à valeur constitutionnelle, stipule en son point 2.2.1 que « le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application de l'accord (…) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales (…) 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, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux (…). ».

Ainsi rédigé, cet accord politique à valeur constitutionnelle n'opère à l'évidence aucune distinction entre les personnes relevant du statut civil coutumier et celles qui y sont nées.

Cette égalité de traitement correspond à la volonté politique des signataires de l'Accord de Nouméa ainsi qu'à la lettre de ses dispositions constitutionnelles.

C'est donc en parfaite conformité avec l'esprit et la lettre de l'accord que le comité des signataires de l'Accord de Nouméa a acté, le 3 octobre 2014, l'automaticité d'inscription de ces deux catégories de personnes, sans introduire de différence de traitement.

En introduisant une distinction non prévue par l'Accord de Nouméa, le congrès de la Nouvelle-Calédonie estime donc que l'avant-projet de loi organique qui lui est soumis s'éloigne de ce cadre constitutionnel et du consensus politique intervenu sur un élément essentiel à la mise en œuvre de l'accord.

Face à une notion d'intérêts matériels et moraux insuffisamment définie, et pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat de janvier 2015, le congrès de la Nouvelle-Calédonie souhaite arrêter deux critères alternatifs suffisants pour caractériser le fait pour un calédonien, né en Nouvelle-Calédonie, d'avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie considère que l'inscription sur une liste électorale spéciale pour les élections provinciales est suffisante puisqu'elle implique d'être citoyen de la Nouvelle-Calédonie et donne priorité à l'emploi local.

D'autre part, le congrès de la Nouvelle-Calédonie estime légitime de considérer que les personnes nées en Nouvelle-Calédonie qui justifient de deux années consécutives d'inscription sur une liste électorale générale doivent être considérées comme ayant le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie. Il est donc proposé, dans la deuxième partie du présent avis, de modifier l'article 218 de la loi statutaire visant à préciser ces deux critères susvisés.

De plus, le congrès de la Nouvelle-Calédonie propose de compléter l'article 218.2 III par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« – les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et ayant été inscrits sur la liste électorale spéciale pour les élections des assemblées de province et du congrès ou, ayant été inscrits durant deux années sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie ».

De plus, le IV de l'article 218-2 nouveau prévoit que les jeunes majeurs sont inscrits d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation, dès lors qu'ils remplissent les conditions de l'article 218, « pour lesquelles la justification du centre des intérêts matériels et moraux n'est pas exigée ».

Ce membre de phrase empêche donc les jeunes majeurs relevant du *d)* et du *e)* de l'article 218 d'être inscrits d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation.

Dans un souci d'égalité, et afin d'éviter toute discrimination, il est proposé de supprimer ce membre de phrase.

1.5 Sur l'article 5 :

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie émet un avis défavorable sur le présent article assorti des observations suivantes :

Cet article vise à transposer des dispositions habituelles du code électoral pour l'organisation du scrutin d'autodétermination, en excluant les articles dont les dispositions contredisent celles prévues spécifiquement par la loi organique.

Si l'essentiel de ces dispositions ne soulève pas d'objection, le congrès de la Nouvelle-Calédonie relève des points qui méritent une correction du projet.

La liste des fichiers servant à l'établissement des listes électorales au 219 I, ne saurait avoir un caractère limitatif. La rédaction de la Loi doit lever cette ambiguïté.

L'exclusion du L.16 a pour effet de supprimer la mention du caractère permanent des listes électorales. Il convient donc de transposer dans le 219 le IV premier alinéa du 189 qui en fait mention.

Le point le plus sensible concerne l'adaptation du dispositif d'établissement et de révision des listes électorales à l'ampleur de la tâche attendue. En raison des limites imposées aux critères d'automaticité, ce sont plusieurs dizaines de milliers d'électeurs qui auront à déposer des dossiers auprès des commissions électorales. Si le dispositif n'anticipe pas suffisamment les moyens humains et les délais, le caractère incontestable du corps électoral ne sera pas assuré et les référendums ne seront pas considérés comme légitimes par les populations concernées.

Les dispositions semblent adaptées au rythme des commissions électorales actuellement en charge des listes pour les provinciales, environ 3000 dossiers examinés par an, mais pas à celui des consultations de sortie de l'Accord de Nouméa, pour lesquels hors cas d'automaticité, il est à anticiper entre soixante et soixante-dix milles dossiers. Il y a donc lieu d'adapter la Loi pour ouvrir la constitution de la liste référendaire sans délai, et prévoir des périodes de révision renforcées.

Le congrès de la Nouvelle-Calédonie propose une nouvelle rédaction de l'article 219 ainsi rédigé :

I. – La deuxième phrase du I est ainsi rédigée : « Cette liste est dressée notamment à partir de la liste électorale en vigueur, de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier prévu par le titre Ier. »

II. – Le II est ainsi rédigé :

« II. – Sont applicables à la consultation, le II et le IV premier alinéa de l'article 189, et les dispositions suivantes du titre Ier du livre Ier du code électoral :

« – le chapitre Ier ;

« – le chapitre II, à l'exception des articles L. 11 à L.16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, des articles L. 23, L. 37 et L. 40 ;

« – le chapitre V ;

« – le chapitre V *bis* ;

« – le chapitre VI, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66 et L. 85-1 ;

« – le chapitre VII ;

« – le chapitre VIII, à l'exception des articles L. 118-2 et L. 118-4.

« Pour l'application de l'article L. 18 du code électoral, les mots : « chargée de la révision » sont remplacés par les mots : « chargée de l'établissement et de la révision » et le second alinéa est supprimé.

« La liste électorale spéciale prévue au I est établie immédiatement.

La période initiale d'établissement de la présente liste est d'une durée de six mois a minima, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Elle fait l'objet d'une révision semestrielle d'une durée de trois mois, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« L'année du scrutin, une période de révision complémentaire d'une durée de trois mois a minima de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation doit être fixée par décret.

« Lorsque les électeurs sont convoqués pour le scrutin, sont inscrits d'office sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219, les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin, selon les modalités prévues à l'article 218-2. »

La suite inchangée.

2°- Demande, par ailleurs, que l'avant-projet de loi organique soit complété des propositions de modifications suivantes :

2.1 Proposition de modification de l'article 188 *b)* de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

En mars 1999, le Conseil constitutionnel a jugé que l'Accord de Nouméa reconnaissait le droit de voter aux élections provinciales à tous les électeurs « domiciliés depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998 ». C'est là ce qu'on a appelé par la suite le corps électoral « glissant ». Cette interprétation de l'accord est celle du RPCR, l'un des deux signataires.

L'autre signataire, le FLNKS, a immédiatement contesté cette décision et demandé le « gel » du corps électoral calédonien. S'est alors ouverte une longue période d'âpres discussions entre les tenants et les opposants de ce « gel », qui ont été tranchées au détriment de ces derniers par la révision constitutionnelle adoptée en février 2007, après un premier projet initié dès mai 1999.

Les rapports et compte-rendu des débats parlementaires préparatoires à la loi constitutionnelle du 23 février 2007, et au projet initial de mai 1999, démontrent clairement que l'objectif de cette réforme était de dénier le droit de voter, aux élections provinciales, aux personnes installées en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998, et à celles-ci seulement.

Ainsi, le rapport de présentation du premier projet de loi constitutionnelle, adopté en conseil des ministres le 26 mai 1999, montre que l'objectif était de « n'autoriser à participer [aux élections provinciales] que les seules personnes établies en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation du 8 novembre 1998, lorsqu'elles justifieraient de dix ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité. »

Le rapport de présentation du second projet de loi constitutionnelle, adopté en conseil des ministres le 29 mars 2006, reprend mot à mot les mêmes termes.

Le rapport établi le 6 décembre 2006 par le député Didier Quentin rappelle le même objectif : « réserver l'accès au corps électoral à ceux qui étaient installés en Nouvelle-Calédonie au moment de l'approbation de l'accord par la population intéressée, c'est-à-dire avant le 8 novembre 1998 ».

Conformément à cet objectif clairement exprimé, le texte soumis par le gouvernement aux parlementaires en 2006, visait à ajouter à l'article 77 de la Constitution la précision suivante : « Le tableau auquel se réfèrent l'accord (…) et les articles 188 et 189 de la loi organique (…) est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à l'article 76 ».

Ce texte et ces rapports sont parfaitement limpides et ont comme corollaire le fait que « tableau » sur lequel il faut figurer pour pouvoir bénéficier du droit de vote après 10 ans de résidence, s'entendait comme une liste sur laquelle ont droit d'être inscrites toutes les personnes « établies » ou « installées » en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998. Le vocabulaire retenu est par lui-même significatif, puisque le mot « personnes » a manifestement été préféré au mot « électeurs » utilisé à l'article 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, et les mots « tableau annexe » ne sont plus utilisés.

Mais, lors de l'examen du projet par la commission des lois de l'Assemblée nationale, en décembre 2006, un amendement a été adopté pour « éviter tout risque d'une interprétation littérale », à savoir qu'un électeur résidant en métropole « au moment du scrutin précité de 1998 », et qui se serait installé en Nouvelle-Calédonie par la suite, pourrait peut-être, au bout de 10 ans de résidence, faire valoir qu'il n'avait pas été « admis à participer au scrutin de 1998 », et obtenir son inscription sur la liste spéciale… C'est uniquement pour cette raison qu'une précision a été apportée dans le texte devant être ajouté à la Constitution, pour faire référence au « tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer » (cf. p. 42 du rapport).

Or il se trouve que, en préparation du référendum sur l'Accord de Nouméa, aucun « tableau » n'a jamais été « dressé », afin de recenser les « personnes non admises à y participer ». Ainsi, le décret du 20 août 1998 organisant ce référendum confie comme seule mission aux commissions administratives : « dresser la liste des électeurs admis à participer à la consultation ».

Ces faits ont été confirmés notamment par le haut-commissaire Jean-Jacques Brot le 13 décembre 2013, sur Océane FM : « La question m'a été posée, notamment par l'UC, de savoir si oui ou non, on pouvait disposer du fameux tableau annexe au scrutin de 98, celui de novembre. Comme il n'existait pas, j'ai dit qu'il n'existait pas ».

Malheureusement, personne n'a alerté les parlementaires sur l'incongruité de cet amendement, qui visait à mentionner dans la Constitution un tableau qui n'a jamais existé !

Or cet amendement a eu des effets considérables, allant bien au-delà de la demande du FLNKS et de la volonté du constituant.

En effet, la Cour de cassation, dans un arrêt du 16 novembre 2011, a refusé le droit de voter aux provinciales à une personne installée « avant 1997 », mais qui ne figurait pas sur la liste électorale générale de 1998 (arrêt « Jollivel »). Cette interprétation s'est confirmée par la suite, la Cour posant comme condition, à défaut de pouvoir disposer du « tableau » recherché, d'être « inscrit sur la liste électorale générale » de février 1998, car il s'agit d'un « préalable nécessaire à l'inscription au tableau annexe » (arrêt n°13-16798 du 3 octobre 2013).

En résumé, la Cour de cassation impose une condition que personne n'avait jamais évoqué jusque-là : être inscrit sur la liste générale de février 1998, car elle postule que cette condition aurait été une condition nécessaire pour être inscrit sur le « tableau » redéfini lors de la réforme constitutionnelle de 2007, si ce tableau avait existé...

Depuis lors, plusieurs centaines d'électeurs sont menacés de se voir retirer leur droit de voter aux élections provinciales. Eux-mêmes, et par la suite leurs enfants, en perdant leur droit de vote, perdront aussi leur statut de citoyens calédoniens, et leur priorité d'accès à l'emploi local.

Cette situation est inacceptable pour de nombreuses raisons :

a) L'interprétation de la Cour de cassation est en totale opposition avec les intentions du législateur, lors du vote du « gel » du corps électoral calédonien

En effet, si le constituant avait eu l'intention de faire de l'inscription sur la liste générale de février 1998 une condition pour devenir citoyen, ne l'aurait-il pas dit clairement, plutôt que d'adopter, dans un but de clarification, une définition qui s'avère maintenir la confusion ?

On peut ajouter qu'à de nombreuses reprises, les parlementaires ont affirmé, lors des débats, que la réforme constitutionnelle n'aurait aucun effet rétroactif si elle était votée avant novembre 2008, c'est-à-dire à la date à laquelle les personnes qui se sont installées en Nouvelle-Calédonie immédiatement après le référendum sur l'Accord de Nouméa pourraient justifier de 10 années de résidence. Or, justement, l'interprétation de la Cour de cassation confère à la loi constitutionnelle cet effet rétroactif, en retirant le droit de vote à des personnes qui l'avaient légalement acquis en application de la logique du corps « glissant », en vigueur depuis la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999.

Enfin, cette interprétation contredit la « méthode » qui était prévue d'être mise en œuvre au lendemain de la réforme constitutionnelle.

Cette méthode est décrite notamment par le rapport précité de M. Didier Quentin (p. 43) : « Une première révision du tableau annexe devra intervenir, lorsque le présent projet de loi constitutionnelle entrera en vigueur, pour tenir compte de l'obsolescence des inscriptions qui sont intervenues depuis 1999 et qui concernent les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après le scrutin du 8 novembre 1998. En outre, le tableau annexe continuera à être révisé annuellement, comme il est prévu à l'article 189 de la loi organique précitée, afin de prendre en considération, par exemple, les éventuelles radiations pour cause de décès ou pour des motifs judiciaires. »

Cette méthode est confirmée par le rapport établi le 10 janvier 2007 par le sénateur Jean-Jacques Hyest, au nom de la commission des lois du Sénat (p. 30) : « L'adoption définitive du présent projet de loi constitutionnelle par le Parlement réuni en Congrès rendra nécessaire une mise à jour du tableau annexe, afin d'annuler les inscriptions réalisées depuis 1999 pour les personnes arrivées dans l'archipel après le scrutin du 8 novembre 1998. »

Elle est également confirmée par la présentation du projet de loi constitutionnelle faite par M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, devant l'Assemblée nationale, le 13 décembre 2006 : « Lorsque cette révision constitutionnelle sera adoptée, les articles 188 et 189 de la loi organique ne renverront qu'au seul tableau annexe dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et révisé annuellement pour tenir compte des décès, des départs et d'éventuelles privations de droits civiques. S'y ajouteront, le cas échéant, les personnes ayant négligé de s'inscrire alors qu'elles en avaient le droit. »

Cette dernière citation confirme que, comme on l'a vu plus haut, l'intention du législateur était de faire du « tableau » une liste évolutive, sur laquelle on peut être inscrit dès lors que l'on justifie d'une installation avant le 8 novembre 1998, indépendamment de la date à laquelle on s'est inscrit sur les listes électorales.

C'est d'ailleurs en bon connaisseur de l'Accord de Nouméa et des intentions du constituant de 2007 (il était président de groupe à l'Assemblée nationale de 1997 à 2012) que Jean-Marc Ayrault a, en tant que Premier ministre, déclaré à l'Assemblée nationale, le 25 février 2014 : « doivent être électeurs aux élections provinciales toutes les personnes majeures installées en Nouvelle-Calédonie le 8 novembre 1998, au plus tard, après avoir satisfait à la condition de 10 ans de domicile, ainsi que leurs descendants atteignant par la suite la majorité. C'est ça, les accords de Nouméa. L'examen de la condition d'installation en Nouvelle-Calédonie en 1998 devra être conduit avec un soin particulier, sur la base de la consultation de la liste électorale générale de 1998 ou de tout élément établissant cette installation ».

b) Cette interprétation génère une situation injuste

Si l'interprétation de la Cour de cassation était maintenue, en lieu et place de l'interprétation voulue par le législateur, les personnes ne figurant pas sur la liste générale de février 1998 s'avèreraient avoir été véritablement « piégées » par l'Etat.

En effet, elles n'ont pas été prévenues qu'il y avait un enjeu particulier, pour elles et pour l'avenir de leurs enfants, à demander leur inscription sur les listes électorales au plus tard le 31 décembre 1997. Et elles étaient d'autant moins incitées à le faire qu'en 1998, en l'absence d'élections locales ou nationales, le seul scrutin programmé était le référendum d'autodétermination prévu par les accords de Matignon-Oudinot, auquel les nouveaux arrivants n'étaient de toutes façons pas admis à participer…

De même, alors que, postérieurement à la signature de l'Accord de Nouméa, le 5 juin 1998, un effort particulier a permis d'établir la liste des électeurs admis à participer au référendum (cf. le décret du 20 août cité ci-dessus), rien de similaire n'a été fait pour lister les personnes installées sur le territoire avant ce scrutin, mais « non admises à y participer ».

Les personnes qui ont demandé leur inscription sur la liste générale entre le 1er janvier 1998 et le 8 novembre 1998 ne figurent donc que la liste établie début 1999, laquelle constitue dès lors une référence un peu plus satisfaisante que la liste de février 1998.

Si l'Etat n'a rien fait pour recenser les personnes déjà installées le 8 novembre 1998, c'est parce que l'interprétation qui prévalait alors – ce que confirme la brochure officielle diffusée à l'époque par l'Etat pour décrire l'Accord de Nouméa – à savoir le corps électoral « glissant » : dans cette logique, il n'y avait aucun intérêt, pour les intéressés, à figurer sur la liste générale dès février 1998. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui ne se sont inscrits sur les listes électorales que lorsqu'ils ont pu justifier de 10 années de résidence, et qui ont alors obtenu en même temps le droit de voter aux élections nationales et municipales et le droit de voter aux élections provinciales.

c) Cette interprétation génère une situation incohérente

Certains des électeurs susceptibles d'être radiés en application de la jurisprudence de la Cour de cassation sont arrivés dès décembre 1989 et ont donc aujourd'hui 25 ans de présence sur le territoire. Ils ont tous été admis à voter aux élections provinciales de 2009 et 2014, et nombre d'entre eux ont également voté en 2004. Certains ont même été élus du congrès. Une proportion significative d'entre eux pourra participer aux scrutins d'autodétermination prévus par l'Accord de Nouméa, parce qu'arrivés avant 1994. Enfin, si ces électeurs sont radiés, leurs enfants, même nés en Nouvelle-Calédonie, perdront également leur droit de vote.

Tout cela n'a aucun sens !

d) Cette interprétation va au-delà de ce qu'attendaient les indépendantistes

L'objectif poursuivi par le « gel » conclu en 2007 a été systématiquement présenté par l'Etat de la même manière et avec les mêmes termes que ce qui a été rappelé plus haut, c'est-à-dire pour refuser le droit de vote aux provinciales aux personnes arrivées après le 8 novembre 1998, et à celles-là seulement, et à aucun moment nous n'avons entendu les indépendantistes réclamer qu'il faudrait aussi refuser ce droit à ceux qui avaient négligé de s'inscrire sur les listes électorales avant 1998.

C'est seulement au lendemain de l'arrêt de la Cour de cassation du 16 novembre 2011 que cette revendication a été formulée.

e) Cette interprétation n'est pas conforme au droit international

La Cour européenne des droits de l'homme ne s'est prononcée qu'une fois sur la question de la compatibilité du corps électoral calédonien avec la Convention européenne des droits de l'homme (arrêt Py c/ France du 11 janvier 2005). Toutefois, elle avait été saisie à une période où, en application de la décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999, le corps électoral était « glissant ». En conséquence, elle n'a validé que la condition de dix ans de résidence, et non la condition d'installation avant novembre 1998, et encore moins la condition d'inscription sur la liste de février 1998. Elle s'est donc prononcée seulement sur un aspect du problème, et elle l'a fait avec prudence, compte tenu du contexte propre à la Nouvelle-Calédonie et du caractère transitoire des mesures dont elle était saisie. On a donc quelques raisons de penser que la Cour puisse ne pas estimer que les restrictions au corps électoral calédonien résultant de la jurisprudence « Jollivel », avec toutes les injustices qu'elles vont générer et que nous avons décrites précédemment, constituent une réponse indispensable, justement proportionnée à l'objectif de paix sociale et politique en Nouvelle-Calédonie… Rappelons à titre d'exemple que, l'an dernier, la Cour de cassation a prononcé la radiation d'un électeur installé en Nouvelle-Calédonie en 1990, qui a pu participer aux scrutins des provinciales en 2004 et 2009, et qui sera autorisé à participer aux référendums de sortie de l'Accord de Nouméa : cette situation invraisemblable ne pourra très probablement pas être reconnue conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (arrêt n° 14-60522 du 12 juin 2014).

Au final, près de 17 ans après la signature de l'Accord de Nouméa, la question très sensible du corps électoral calédonien continue de générer des tensions politiques importantes, en contradiction complète avec le destin commun que l'accord nous invite à construire.

Il est donc nécessaire de soumettre au vote du Parlement des dispositions organiques qui s'imposeront à la Cour de Cassation et rétabliront les restrictions voulues par le législateur à la demande des indépendantistes, et celles-là seulement.

Une modification de l'article 188 de la loi organique résoudra définitivement le problème, dès lors qu'elle aura été validée par le Conseil constitutionnel. A défaut, une autre voie devra être recherchée.

La solution pourrait consister à compléter le paragraphe *b)* de l'article 188 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie par un alinéa déterminant comment rétablir le fameux « tableau » qui n'existe pas et qui est pourtant visé par la révision constitutionnelle de 2007.

Pour ce faire, le congrès de la Nouvelle-Calédonie propose que, conformément à l'intention du constituant de 2007, la loi organique confirme le caractère « ouvert » de ce tableau, sur lequel peuvent être inscrits toutes les personnes qui se sont installées au plus tard le 8 novembre 1998, indépendamment du fait qu'elles figurent, ou non, sur la liste électorale générale de février 1998.

En conséquence, le congrès de la Nouvelle-Calédonie demande à l'Etat que le projet de loi organique dont il a été saisi pour avis soit complété par un nouvel article ainsi rédigé :

Le *b)* de l'article 188 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est complété par l'alinéa suivant :

« Toutes les personnes qui justifient s'être installées en Nouvelle-Calédonie avant le 8 novembre 1998 peuvent figurer sur ce tableau jusqu'à ce qu'elles aient rempli la condition de durée de domicile fixée au précédent alinéa. »

2.2 Proposition de modification de l'article 218 de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

L'article 218 de la loi organique statutaire prévoit que « sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes : […] *d)* avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ; ».

Cette notion de « centre des intérêts matériels et moraux » apparaît dans la jurisprudence administrative, essentiellement dans le domaine du contentieux de la fonction publique d'Etat. Elle est utilisée pour localiser le « domicile » d'un agent et lui attribuer les droits (congés bonifiés, indemnité d'éloignement, etc.) qui en découlent. Toutefois il n'existe pas de définition précise de cette notion, qui constitue plutôt une méthode fondée sur un examen au cas par cas de différents critères, en appliquant la technique du faisceau d'indices.

Compte tenu de l'enjeu de la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa et de la nécessité de rendre absolument incontestable la liste des personnes admises à y participer, il est apparu utile, dans le cadre de cette modification de la loi organique, de faciliter au maximum les démarches d'inscription sur la liste spéciale, en privilégiant, pour certaines catégories d'électeurs, une inscription d'office.

Pour permettre cette inscription d'office, les partenaires calédoniens ont souhaité identifier des critères spécifiques à la matière (le droit électoral) et aux réalités du pays.

C'est pourquoi, il est proposé d'admettre que les natifs de Nouvelle-Calédonie qui, à la date de la consultation, sont inscrits soit sur la liste spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province, soit sur la liste générale depuis au moins deux années consécutives, puissent bénéficier de cette inscription d'office.

Ces critères n'ont pas été choisis au hasard. L'inscription sur la liste spéciale pour les élections provinciales est le critère de la citoyenneté calédonienne ; elle s'accompagne d'une priorité pour l'accès à l'emploi local. L'inscription sur la liste générale depuis au moins deux années consécutives, combinée à la naissance en Nouvelle-Calédonie, répond à une observation du Conseil d'Etat qui admettait ce critère dès lors qu'une condition de durée était fixée (cf. l'avis du 29 janvier 2015). Ces deux critères seraient ainsi considérés comme suffisants pour localiser le centre des intérêts matériels et moraux d'un électeur en Nouvelle-Calédonie.

Il convient de préciser que l'absence de ces critères ne doit pas conduire à considérer, de manière automatique, que le centre des intérêts matériels et moraux de l'électeur est situé en dehors de la Nouvelle-Calédonie. Dans ce cas, il convient d'appliquer la technique du faisceau d'indices pour déterminer où se situe réellement ce centre des intérêts.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle, le congrès de la Nouvelle-Calédonie propose d'ajouter un nouvel alinéa dans l'article 218 de manière à ce que la catégorie des natifs de Nouvelle-Calédonie ajoutée au III de l'article 218-2 ait son pendant dans l'article 218.

Il faut préciser que ces critères « suffisant » peuvent également s'appliquer au *e)* de l'article 218 qui renvoie à cette notion de centre des intérêts matériels et moraux.

A l'article 218, avant le dernier alinéa, il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application des *d)* et *e)* précités, l'inscription, à la date de la consultation, sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province ou sur la liste électorale générale pendant au moins deux années consécutives est suffisante pour déterminer la localisation du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie. ».

Le présent avis, ainsi que les opinions de groupe formulées en application des dispositions de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, sera transmis au haut-commissaire de la République ainsi qu'au gouvernement et publié au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Délibéré en séance publique, le 26 mars 2015

Le président du congrès
de la Nouvelle-Calédonie,
GAËL YANNO

- **Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 6 février 2014, n° 388.225 : sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie**

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

Vu la Constitution, notamment son article 77 ;

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

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

Vu le code électoral ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aux termes de l'article 219 de la loi organique susvisée : « *I. - Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province. (…)* ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les dispositions du paragraphe III de l'article 189, applicables à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, prévoient quant à elles explicitement que l'inscription des électeurs sur la liste est effectuée à leur demande. Le même paragraphe précise cependant que la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant les conditions posées pour y figurer. Ces dernières dispositions sont applicables à l'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation, sous réserve de la possibilité pour les commissions de vérifier le respect des conditions de fond posées à l'article 218, différentes de celles posées à l'article 188.

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

*

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

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

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

- **Relevé de conclusions du XIIème comité des signataires de l'Accord de Nouméa (3 octobre 2014)**

(…)

II/ LISTES ELECTORALES SPECIALES POUR LA CONSULTATION

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

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

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

- Ceux ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;

- Ceux ayant ou ayant eu le statut civil coutumier ;

- Ceux nés en Nouvelle-Calédonie et y étant ou y ayant été inscrits sur la liste électorale générale. Cette catégorie d'électeurs a ou a eu de ce fait le centre de ses intérêts matériels et moraux au sens du d) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 ;

- Ceux nés à compter du 1er janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation, et ayant eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(….)

- **Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 29 janvier 2015, n° 389. 573 : sur des dispositions relatives à la mise en œuvre de la consultation relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie**

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

Vu la Constitution, notamment son article 77 ;

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

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

Vu le code électoral ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le législateur organique, en prévoyant l'établissement des listes électorales spéciales par une commission collégiale présidée par un magistrat et comportant des représentants du maire et de l'administration, ainsi que des électeurs de la commune, a entendu instituer une garantie destinée à assurer la sincérité des opérations de constitution et de révision des listes électorales spéciales. En l'état des textes en vigueur, le président de la commission méconnaîtrait cette garantie en prenant seul des décisions d'inscription ou de radiation ou en procédant de sa seule initiative à des investigations utiles. Mais aucun texte ni aucun principe ne s'oppose à ce que le législateur organique modifie le texte précité pour que l'initiative des investigations utiles à la décision de la commission, qui ne préjugent en rien de la décision de celle-ci, relève du pouvoir exclusif du président de la commission. De même, aucun texte ni aucun principe ne fait obstacle à ce qu'il prévoie la possibilité pour le président de la commission d'écarter de sa propre initiative les demandes d'inscription manifestement infondées. Au regard du caractère collégial de la commission, la loi organique pourrait prévoir les conditions dans lesquelles le président rendrait compte des décisions qu'il aurait prises.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Conseil d'Etat, Avis, Assemblée générale, section de l'intérieur, 2 avril 2015, n° 389. 785 : sur le projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

1. Le Conseil d'État a été saisi le 2 mars 2015 d'un projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

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

Il tend également à améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir tant la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province que la liste des électeurs admis à participer à la consultation.

A cet effet, sont modifiés les titres V (élections au congrès et aux assemblées de province) et IX (consultation sur l'accession à la pleine souveraineté) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et précisées, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code électoral qui seront applicables à la consultation.

3. Ce projet prend pleinement en compte les *avis rendus par le Conseil d'État, les 6 février 2014 et 29 janvier 2015, sur l'organisation de la consultation*, qui portaient sur la composition du collège électoral, les procédures d'inscription d'office et le fonctionnement des commissions administratives spéciales. Sous réserve de modifications de forme et de fond de portée limitée, il n'appelle pas d'observations particulières de la part du Conseil d'État.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 2 avril 2015.

- **Relevé de conclusions du comité des signataires exceptionnel de l'Accord de Nouméa (5 juin 2015)**

I/ Présentation par l'Etat d'un amendement visant à élargir les possibilités de dispense de formalités pour l'inscription sur la liste électorale spéciale pour la consultation

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

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

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

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

Il peut en effet être présumé de manière incontestable qu'elles ont eu en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts moraux et moraux au sens du d) de l'article 218. Cet amendement fait l'objet d'un accord entre les partenaires à la suite d'une discussion politique de fond.

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

- qu'ils sont nés à compter du 1er janvier 1989 ;

- qu'ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province ;

- et qu'un de leur parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

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

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

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

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

II/ Listes électorales spéciales pour les élections au congrès et aux Assemblées provinciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A cette fin, les partenaires calédoniens acceptent la proposition de faire procéder par des experts de confiance, dans les meilleurs délais, à une évaluation quantitative du litige électoral. La méthode employée respectera strictement l'anonymat vis-à-vis des tiers des personnes concernées. Cette démarche aboutira à évaluer la part du litige qui concerne des situations postérieures à la date du 8 novembre 1998 et la part relative à des situations de personnes installées avant 1998.

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

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

III/ Fonctionnement des commissions administratives

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

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

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

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

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

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

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

III. Jurisprudence

A. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 - Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie**

1. Considérant que, le 5 mai 1998, a été signé à Nouméa, entre le Gouvernement de la République française et les représentants des principales formations politiques de Nouvelle-Calédonie, un "accord sur la Nouvelle-Calédonie" qui, outre un "Préambule", comprend un "Document d'orientation" relatif, en son point 1, à "l'identité kanak", en son point 2, aux "institutions", en son point 3, aux "compétences", en son point 4, au "développement économique et social" et, en son point 5, à "l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie" ; que, comme le prévoyait le point 6 de ce même document, relatif à "l'application de l'accord", une loi constitutionnelle a été adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 6 juillet 1998, laquelle a rétabli un titre XIII de la Constitution désormais intitulé : "Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie" et comprenant deux articles 76 et 77 ainsi rédigés :

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

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

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

Art. 77.- "Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

- 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.

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

2. Considérant qu'en application de l'article 77 précité, le Parlement a adopté, le 16 février 1999, la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie soumise au Conseil constitutionnel ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE ET L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA LOI ORGANIQUE PRÉVUE À L'ARTICLE 77 DE LA CONSTITUTION :

3. Considérant, en premier lieu, que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, ces dérogations pouvant n'être qu'implicites ; que tel est le cas en l'espèce ; qu'il résulte en effet des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'en raison de ce changement des circonstances de droit, il y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de procéder à l'examen de l'ensemble des dispositions de la loi organique, alors même que certaines d'entre elles ont une rédaction ou un contenu identique à ceux de dispositions antérieurement déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel ou figurant dans la loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, adoptée par le peuple français à la suite d'un référendum ;

- SUR LA PROCÉDURE SUIVIE :

5. Considérant que la consultation prévue à l'article 76 de la Constitution est intervenue le 8 novembre 1998 ; que les populations consultées ont approuvé l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 ; que le projet dont est issue la loi soumise au Conseil constitutionnel a été transmis au congrès du territoire de la Nouvelle-Calédonie qui a émis un avis le 12 novembre 1998 ; que ce projet a été délibéré en Conseil des ministres et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 1998 ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 46 de la Constitution ; que son examen par le Parlement a respecté les autres prescriptions constitutionnelles relatives à la procédure législative ; qu'ainsi, la loi organique soumise au Conseil constitutionnel a été adoptée dans les conditions prévues par la Constitution ;

- SUR LES ARTICLES 1 A 6 :

6. Considérant que la loi examinée comprend six articles avant son titre Ier ;

7. Considérant que l'article 1er fixe les limites des trois provinces de la Nouvelle-Calédonie et les conditions dans lesquelles ces limites peuvent être modifiées ; qu'il dresse également la liste des aires coutumières ; que l'article 2, en son premier alinéa, désigne ainsi les institutions de la Nouvelle-Calédonie : le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social et les conseils coutumiers ; que le deuxième alinéa du même article fait du haut commissaire de la République le dépositaire des pouvoirs de la République et le représentant du Gouvernement ; qu'aux termes du troisième alinéa : " La Nouvelle-Calédonie est représentée au Parlement et au Conseil économique et social de la République dans les conditions fixées par les lois organiques " ; que l'article 3 dispose que les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République et qu'elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct, dans les conditions prévues au titre IV en ce qui concerne les provinces ; que l'article 4 définit la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie ; que l'article 5 prévoit que la Nouvelle-Calédonie détermine librement les "signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national et des signes de la République" et "peut décider de modifier son nom" ; qu'enfin l'article 6 dispose que, en Nouvelle-Calédonie, le droit de propriété s'exerce, en matière foncière, sous la forme de la propriété privée, de la propriété publique et des terres coutumières ;

8. Considérant, en premier lieu, que, si le premier alinéa de l'article 2 ne mentionne pas les assemblées de province parmi les institutions de la Nouvelle-Calédonie, alors que le point 2 de l'accord de Nouméa fait figurer ces assemblées parmi lesdites institutions, la loi organique ne méconnaît pas pour autant l'obligation que lui fait l'article 77 de la Constitution de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie "dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre", dès lors que l'ensemble de ses dispositions, en particulier de celles de son titre IV consacré aux provinces, confère implicitement mais nécessairement aux assemblées de province les caractéristiques d'une institution de la Nouvelle-Calédonie ; que, par suite, le premier alinéa de l'article 2 n'est pas contraire à la Constitution ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que, si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection ; que le troisième alinéa de l'article 2 de la loi organique doit dès lors être entendu comme se bornant à rappeler que, comme l'a déjà prévu le législateur organique, des élections législatives et sénatoriales se tiennent en Nouvelle-Calédonie ; que, sous cette réserve, le troisième alinéa de l'article 2 n'est pas contraire à la Constitution ;

10. Considérant que les autres dispositions des articles 1er à 6 sont conformes à la Constitution ;

(…)

- SUR LE TITRE V :

28. Considérant que ce titre, qui comprend les articles 185 à 199, est relatif aux élections au congrès et aux assemblées de province ;

. En ce qui concerne le chapitre II :

29. Considérant que ce chapitre est consacré au corps électoral et aux listes électorales pour les élections au congrès et aux assemblées de province ; qu'il comprend les articles 188 et 189 ;

30. Considérant que l'article 188 est ainsi rédigé :

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

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

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

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

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

31. Considérant que l'article 189 comprend des dispositions permanentes relatives à la tenue "de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province" et "du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin" ;

32. Considérant qu'aux termes du I de l'article 189 : "Les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin." ; que les II et III du même article ont trait à la composition et aux attributions de la commission administrative spéciale chargée, dans chaque bureau de vote, d'établir la liste électorale spéciale et le tableau annexe ; qu'en vertu des IV, V et VI du même article, la liste électorale spéciale et le tableau annexe sont permanents et font chaque année l'objet d'une révision et de rectifications dans les conditions qu'ils précisent ; qu'enfin le VII dispose que "l'Institut territorial de la statistique et des études économiques tient un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie pour l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée nationale, des conseils municipaux et du Parlement européen et pour les référendums ; ce fichier comporte également les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province." ; qu'il résulte de ces dispositions que le tableau annexe comprend à tout moment les électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie pour l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée nationale, des conseils municipaux et du Parlement européen et pour les référendums, mais qui ne sont pas admis à participer à l'élection des assemblées de province et du congrès ; que le tableau annexe est régulièrement mis à jour pour en extraire les personnes accédant au corps électoral restreint appelé à élire les assemblées de province et le congrès et pour y porter les noms des personnes nouvellement installées qui ne peuvent participer qu'aux autres élections ;

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

34. Considérant que les articles 188 et 189 ne sont pas contraires à la Constitution et ne méconnaissent pas l'habilitation donnée à la loi organique par l'article 77 de la Constitution ;

(…)

. En ce qui concerne l'article 217 :

47. Considérant que l'article 217 est ainsi rédigé :

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

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

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

Si la majorité des suffrages exprimés conclut une seconde fois au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, le comité des signataires mentionné à l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 examine les conditions dans lesquelles sera poursuivie la mise en œuvre des dispositions de l'accord.

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

48. Considérant qu'aux termes de l'article 77 de la Constitution : "Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre : ...- 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." ;

49. Considérant que l'accord de Nouméa stipule en son point 5, consacré à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie :

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

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

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

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

50. Considérant qu'il résulte clairement des stipulations précitées de l'accord de Nouméa qu'en premier lieu, en cas de réponse négative à la première consultation, une deuxième consultation doit être organisée au cours de la deuxième année suivant la première consultation, lorsque la demande en est faite par le tiers des membres du congrès ; qu'en deuxième lieu, en cas de réponse négative à la deuxième consultation, une troisième consultation doit être organisée selon la même procédure et dans les mêmes délais ; qu'enfin, la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa pour examiner la situation née de réponses négatives ne peut intervenir qu'à l'issue de trois consultations successives ;

51. Considérant, d'une part, qu'en cas de réponse négative à la première consultation, le deuxième alinéa de l'article 217 doit être entendu comme imposant l'organisation d'une deuxième consultation à la demande écrite du tiers des membres du congrès ;

52. Considérant, d'autre part, qu'en prévoyant la réunion du comité des signataires, afin d'examiner la situation résultant de réponses négatives successives, non pas à l'issue d'une troisième consultation mais dès l'issue de la deuxième, le quatrième alinéa de l'article 217 a méconnu l'obligation que faisait au législateur organique l'article 77 de la Constitution de respecter les orientations définies par l'accord de Nouméa et de fixer les modalités nécessaires à sa mise en œuvre ; qu'il y a lieu dès lors de déclarer le quatrième alinéa de l'article 217 non conforme à la Constitution ;

53. Considérant que les autres dispositions de l'article 217, relatives aux deux premières consultations, sont séparables du quatrième alinéa ; qu'elles sont conformes aux stipulations de l'accord de Nouméa applicables aux deux premières consultations ; que le législateur organique a l'obligation constitutionnelle de prévoir une troisième consultation en cas de réponse négative aux deux précédentes ;

. En ce qui concerne l'article 218 :

54. Considérant que cet article définit le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté conformément au point 2.2.1 de l'accord de Nouméa ; qu'il se borne ainsi à mettre en œuvre l'article 77 de la Constitution ;

B. Jurisprudence judiciaire

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 16 novembre 2011 , n° 11-61169**

Sur le moyen unique :

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort (tribunal de première instance de Nouméa, 11 avril 2011), que Mme Y... a saisi la commission administrative spéciale de la commune de Boulouparis d'une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie ; que sa demande ayant été rejetée, elle a saisi le tribunal de première instance ;

Attendu que Mme Y... fait grief au jugement de rejeter sa demande ;

Mais attendu que le paragraphe 1- a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; que le paragraphe 1- b) du même article prévoit aussi l'inscription sur cette liste électorale spéciale des personnes inscrites sur le tableau annexe et domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ;

Et attendu que le jugement retient que Mme Y..., quoique présente sur le territoire depuis plus d'une année en novembre 1998, n'avait pas, pour des raisons personnelles, fait le nécessaire pour être inscrite sur la liste générale et, de ce fait, sur le tableau annexe ou sur la liste spéciale ; qu'elle ne s'est inscrite sur la liste générale qu'en 2007 ;

Que de ces constatations et énonciations, le tribunal de première instance a exactement déduit que Mme Y... ne pouvait être inscrite sur la liste électorale spéciale de sa commune ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 5 décembre 2012 , n° 12-60526**

Sur le premier moyen :

Attendu que Mme Y... fait grief au jugement de rejeter sa demande, alors, selon le moyen, qu'en se contentant de satisfaire uniquement la lettre de l'article 188 de la loi organique de 1999, sans prendre en considération l'esprit des accords de Matignon et de Nouméa de 1988 et 1998, ni de la modification de la constitution intervenue en 2007, le tribunal a violé les textes susvisés ;

Mais attendu que le paragraphe 1-a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; que le paragraphe 1-b) du même article prévoit aussi l'inscription sur cette liste électorale spéciale des personnes inscrites sur le tableau annexe et domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ;

Et attendu que le jugement retient que Mme Y... n'était pas inscrite sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ; qu'elle n'était pas non plus une "jeune électrice" au sens du code électoral postérieurement au 31 octobre 1998 ; que dès lors elle devait démontrer avoir été inscrite sur le tableau annexe de 1998 et domiciliée en Nouvelle-Calédonie à compter du scrutin de novembre 1998 ; qu'elle ne remplit pas la première de ces deux conditions, ni d'ailleurs celle d'avoir été inscrite sur la liste électorale générale de 1998, condition préalable à l'inscription sur la liste spéciale ; que dès lors il n'apparaît pas nécessaire de rechercher si elle remplissait la seconde condition des dix années de domiciliation ;

Que de ces constatations et énonciations, le tribunal de première instance a exactement déduit que Mme Y... ne pouvait être inscrite sur la liste électorale spéciale de sa commune ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Et, sur le second moyen :

:Attendu que Mme Y... fait grief au jugement de rejeter sa demande, alors, selon le moyen, que le code civil en son livre 1er , article 22, donne aux Français naturalisés les mêmes droits à dater du jour de la naturalisation qu'aux Français natifs ; qu'en statuant comme il l'a fait, le tribunal a violé ce texte ;

Mais attendu que le jugement ne contient aucun motif relatif à la naturalisation de Mme Y... et que les textes que le tribunal a exactement appliqués ne font aucune distinction entre les Français naturalisés et les Français "natifs" ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 12 décembre 2013 , n° 13-60217**

Sur le premier moyen :

Attendu que Mme Y... fait grief au jugement de rejeter sa demande, alors, selon le moyen, que pour être inscrit sur la liste électorale spéciale, le paragraphe a) de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 qui n'a pas été modifié par la réforme constitutionnelle de 2007 exige seulement de « remplir les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 » ; que ce texte n'impose pas d'avoir été effectivement inscrit sur les listes électorales générales en 1998 ; qu'il s'ensuit qu'un Français « natif » résidant depuis 1984 en Nouvelle-Calédonie remplit la condition prévue au a) de l'article 188 et est en droit d'obtenir son inscription sur la liste électorale ; qu'il en est de même d'un Français naturalisé qui jouit des mêmes droits qu'un Français « natif » en application de l'article 22 du code civil ; qu'en jugeant le contraire, le tribunal a violé les textes susvisés ;

Mais attendu que le paragraphe 1-a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;

Et attendu qu' après avoir constaté que Mme Y... a acquis la nationalité française par décret du 4 décembre 2009, le jugement retient que sa naturalisation n'emporte pas d'effet rétroactif ;

Que de ces seules constatation et énonciation faisant ressortir que Mme Y... ne remplissait pas la condition de nationalité pour être inscrite sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, le tribunal de première instance a exactement déduit qu'elle ne pouvait être inscrite sur la liste électorale spéciale de sa commune au titre du paragraphe 1 a) de l'article 188 précité ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Et sur le second moyen :

Attendu que Mme Y... fait le même grief à l'arrêt, alors, selon le moyen, qu'en application de l'article 2 du code civil, la loi n'a pas d'effet rétroactif ; qu'en retenant que les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 et de la loi constitutionnelle de 2007 impliquaient, comme condition d'inscription sur les listes électorales spéciales au titre du paragraphe a) de l'article 188 de la loi organique que l'électeur ait été inscrit sur les listes électorales générales de l'année 1998, alors qu'une telle situation ne pouvait être anticipée par le citoyen, le tribunal a violé le texte susvisé :

Mais attendu que les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 et celles de la loi constitutionnelle du 27 février 2007, définissant la composition du corps électoral appelé à voter aux élections du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie ne s'appliquant qu'aux consultations postérieures à leur entrée en vigueur, elles n'ont pas d'effet rétroactif ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 3 juillet 2014 , n° 14-60582**

Attendu que Mme X... a formé un pourvoi en cassation contre un jugement du tribunal de première instance de Nouméa en date du 11 avril 2014 l'ayant radiée, à la demande d'un tiers électeur, de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Mont-Dore ; que par un mémoire distinct et motivé, elle a demandé que soit transmise au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

« Les dispositions de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, et l'interprétation jurisprudentielle nouvelle (changement de circonstances) qui en est faite depuis 2011 par la Cour de cassation, à

la suite de la révision constitutionnelle de 2007, est contraire aux droits et libertés garantis par la Constitution, tels que les principales orientations de l'Accord de Nouméa, les articles 1er et 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, mais aussi l'esprit de l'article 77 de la Constitution éclairée par ses travaux. » ;

Attendu que les dispositions de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 sont applicables au litige ;

Que si ce texte a déjà été déclaré conforme à la Constitution par la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sous réserve d'en interpréter le sens comme autorisant l'inscription sur la liste électorale spéciale aux élections du congrès et des assemblées de province des personnes, qui à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date de leur établissement, même postérieure au 8 novembre 1998, la révision constitutionnelle du 23 février 2007 qui a ajouté un dernier alinéa à l'article 77 de la Constitution, faisant prévaloir une interprétation contraire à celle du Conseil constitutionnel, constitue un changement des circonstances de droit ;

Mais attendu que la question posée ne remet pas en cause la conformité de la disposition législative critiquée aux dispositions nouvelles de l'article 77 de la Constitution qui en précise le sens ; que cette question ne portant pas sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas eu l'occasion de faire application, n'est pas nouvelle ;

Et attendu que la question ne présente pas un caractère sérieux ; que le principe d'un corps électoral restreint appelé à élire les membres du congrès et des assemblées de province résulte des orientations de l'accord signé à Nouméa le 6 mai 1998 qui ont valeur constitutionnelle ; que rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle ; qu'il résulte clairement de l'article 77 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 que pour la définition de la composition du corps électoral aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau annexe auquel se réfère l'accord de Nouméa mentionné au premier alinéa de l'article 76 de la Constitution et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 est le tableau dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 comportant la liste des personnes non admises à y participer ; que la définition de ce tableau procédant de dispositions constitutionnelles, il ne saurait être sérieusement soutenu que la disposition législative contestée est contraire à la Constitution ;

PAR CES MOTIFS :

DIT N'Y AVOIR LIEU DE RENVOYER au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 18 septembre 2014 , n° 14-60582**

Sur le premier moyen, pris en sa première branche, le deuxième, le quatrième et le cinquième moyens, réunis :

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort (tribunal de première instance de Nouméa, 11 avril 2014), que M. X..., tiers électeur inscrit, a saisi le tribunal de première instance de Nouméa d'une demande de radiation de Mme Y... de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Mont-Dore ;

Attendu que Mme Y... fait grief au jugement d'ordonner sa radiation de la liste électorale spéciale, alors, selon le moyen, que le tribunal n' a pas laissé au tiers électeur la charge de la preuve qui lui incombe ; qu'il a méconnu la règle selon laquelle le juge judiciaire n'est pas le juge d'appel des commissions administratives spéciales, qui ne sont pas des juridictions ; qu'il n'a pas donné à son jugement de base légale et a violé les dispositions des articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ; que le demandeur au pourvoi, dont personne ne conteste qu'il remplit la condition de durée de résidence, tient de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 le droit de voter à tous les scrutins provinciaux et à figurer sur la liste électorale spéciale ;

Mais attendu que le paragraphe I-a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 et non seulement de ceux qui ont effectivement été inscrits sur ces listes ; qu'il résulte de la combinaison de l'article 76 de la Constitution et de l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 que pour être admis à participer au scrutin du 8 novembre 1998 les électeurs devaient avoir leur domicile sur le territoire depuis le 6 novembre 1988 ; que le paragraphe I-b) de l'article 188 prévoit aussi l'inscription sur cette liste électorale spéciale des personnes

inscrites sur le tableau annexe et domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ;

Et attendu qu'ayant constaté que Mme Y... avait exposé à l'audience être arrivée en Nouvelle-Calédonie en 1996 et qu'elle n'était pas inscrite sur la liste électorale générale de l'année 1998, ni donc sur le tableau annexe, ce dont il résultait qu'elle ne remplissait aucune des conditions prévues par l'article 188 de la loi organique susvisée, c'est à bon droit que le tribunal a ordonné sa radiation de la liste électorale spéciale ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 18 septembre 2014, n° 14-60603**

LA COUR DE CASSATION, DEUXIÈME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le premier moyen :

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort (tribunal de première instance de Nouméa, 11 avril 2014), que M. X... a par requête du 25 mars 2014 contesté la décision de la commission administrative ayant refusé son inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Nouméa ;

Attendu que M. X... fait grief au jugement de rejeter sa demande, alors, selon le moyen :

1°/ qu'en faisant de l'inscription sur la liste électorale générale de l'année 1998 une condition pour figurer sur la liste électorale spéciale, alors que ni l'article 188 ni l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ne le prévoit et que le tableau annexe des « non admis à voter » auquel il est fait référence n'existe pas matériellement, le tribunal a violé les textes susvisés ;

2°/ que ni la circonstance d'avoir été mineur en 1994 ni celle qu'aucun de ses parents ne figurait sur le tableau annexe ne devrait priver de son droit de voter aux élections au congrès et aux assemblées de province un jeune majeur satisfaisant à la condition de durée de domiciliation prévue à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 ;

Mais attendu que le paragraphe 1-c) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et, soit justifiant de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998, soit ayant un de leurs parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998, soit ayant un de leurs parents inscrit au tableau annexe et justifiant d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ;

Et attendu que le jugement retient que la charge de la preuve incombe au réclamant ; que M. X..., né le 15 avril 1991, est arrivé en Nouvelle-Calédonie en 1994 et qu'aucun de ses parents n'était inscrit sur la liste électorale générale de 1998 ;

Que de ces constatations et énonciations, dont il résultait que M. X... n'était pas domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie en 1998, qu'aucun de ses parents ne remplissait les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 et qu'aucun d'eux ne figurait sur le tableau annexe des personnes non admises à participer à ce scrutin, dressé à partir de la liste électorale générale, le tribunal a exactement déduit que M. X... ne pouvait prétendre à l'inscription sollicitée sur la liste électorale spéciale de la commune de Nouméa ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Et attendu que le second moyen n'est pas de nature à permettre l'admission du pourvoi ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

- **Cour de cassation, 2ème chambre civile, 25 juin 2015 , n° 15-60150**

Sur le premier moyen, pris en sa première branche :

Vu l'article L. 25 du code électoral, les paragraphes I - a) et I - b) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 ;

Attendu qu'il appartient au tiers électeur qui conteste une inscription sur les listes électorales de rapporter la preuve de ses prétentions ;

Attendu que le paragraphe 1-a) de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie permet l'inscription sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie des électeurs ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 et non seulement de ceux qui ont effectivement été inscrits sur ces listes ;

que le paragraphe 1-b) de cet article prévoit aussi l'inscription sur cette liste électorale spéciale des personnes inscrites sur le tableau annexe et domiciliées en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection ; que l'article 77, dernier alinéa, de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007, précise que le tableau annexe est celui dressé à l'occasion du scrutin du 8 novembre 1998 et comprenant les personnes non admises à y participer ;

Attendu, selon le jugement attaqué, rendu en dernier ressort, que M. X..., tiers électeur inscrit, a déposé au greffe du tribunal de première instance de Nouméa une requête pour demander la radiation de M. Y... de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Koumac ;

Attendu que, pour ordonner la radiation de M. Y... de la liste électorale spéciale, le jugement énonce que les éléments d'information fournis par la liste générale de février 1998 suffisent à établir l'existence d'indices sérieux et concordants du bien-fondé de la requête présentée par le tiers électeur ; qu'il appartient dès lors à l'électeur dont il est demandé la radiation de rapporter la preuve contraire en fournissant tous justificatifs du bien-fondé de son inscription ; que l'inscription de M. Y... résulte d'une décision de la commission du 5 mars 2007 après une demande déposée le 20 décembre 2006 ; que la demande étant postérieure à 1998 et l'électeur déclarant à l'audience ne pas avoir été inscrit sur la liste générale du scrutin du 8 novembre 1998, et donc sur le tableau annexe, il convient de déclarer bien fondée la contestation de M. X... ;

Qu'en statuant ainsi, alors qu'il appartenait au tiers électeur d'établir que M. Y... ne remplissait aucune des conditions prévues par l'article 188 de la loi organique susvisée, le tribunal, qui a inversé la charge de la preuve, a violé les textes susvisés ;