

Le Conseil constitutionnel se réunit à 15 heures, tous ses membres étant présents, à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qui est excusé.

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux dans les Territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Monsieur le Président donne alors la parole au rapporteur, Monsieur le Président Robert LECOURT, qui présente le rapport suivant :

Le 18 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a été saisi par soixante députés d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution du texte de la loi modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseillers municipaux dans les Territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Monsieur LECOURT propose au Conseil d'envisager, en premier lieu, l'évolution de la législation en matière d'élections municipales dans ces deux Territoires puis d'examiner les dispositions essentielles de la loi déférée et, enfin, d'étudier les griefs formulés par les saisissants.

I. EVOLUTION DE LA LEGISLATION EN MATIERE D'ELECTION DES CONSEILS MUNICIPAUX DANS LES TERRITOIRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE ET DE LA POLYNESIE FRANCAISE :

Les communes de ces deux territoires ne sont devenues des collectivités locales de plein exercice qu'à une date très récente.

En Polynésie française, jusqu'à la loi du 24 décembre 1971, seules quelques communes importantes, telles Papeete, avaient le statut communal de droit commun. Le reste du Territoire était divisé en 109 districts. La loi de 1971 a unifié ces régimes regroupant les 109 districts en 44 communes.

Les dispositions de droit commun du Code des communes ont été rendues applicables à l'ensemble de ces communes, par une loi du 19 décembre 1977.

Actuellement, les conseils municipaux des communes de ce Territoire sont soumis aux règles de droit commun en matière électorale. Les élections s'effectuent au scrutin majoritaire par liste avec panachage. En effet, toutes les communes de ce Territoire ont une population inférieure à 30 000 habitants.

En Nouvelle-Calédonie, depuis un décret du 8 mars 1879, la ville de Nouméa est instituée en commune de plein exercice. Les autres collectivités du Territoire étaient régies par arrêté gubernatorial.

La loi du 3 janvier 1969 a transformé le régime juridique applicable à toutes les communes autres que Nouméa. Ces communes qui avaient le statut de simples collectivités du Territoire ont désormais accédé au statut de collectivités territoriales de la République.

La loi du 8 juillet 1977 a parachevé cette évolution en étendant à la Nouvelle-Calédonie les dispositions du Code des communes et, par voie de conséquence, les dispositions du Code électoral.

Aujourd'hui encore cependant, la ville de Nouméa bénéficie d'un régime particulier en matière électorale. Alors que toutes les communes du Territoire dont la population est inférieure à 30 000 habitants sont soumises au régime du scrutin à la représentation proportionnelle intégrale, le conseil municipal de la ville de Nouméa est élu au scrutin majoritaire par liste bloquée à deux tours.

Cette désharmonie entre la ville de Nouméa, dont la population est à majorité européenne, et les autres communes du Territoire peuplées, en majorité, de Mélanésiens, a fait l'objet de critiques depuis de nombreuses années. C'est ainsi que, dès 1964, l'assemblée territoriale a émis un souhait tendant à ce que les membres du conseil municipal de la ville de Nouméa soient élus à la représentation proportionnelle.

Le Sénat, en 1980, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif au régime électoral de Nouvelle-Calédonie - projet qui n'a d'ailleurs pas abouti - avait adopté un amendement tendant à unifier le régime électoral de l'ensemble des communes de la Nouvelle-Calédonie. Les sénateurs considéraient qu'il était important d'unifier les règles électorales afin de permettre une représentation équitable des différentes ethnies peuplant le Territoire. C'est qu'en effet la composition ethnique de la Nouvelle-Calédonie est extrêmement bigarrée. Les populations mélanésiennes s'élèvent à 59 000 habitants, les populations européennes à 49 000 et les Wallisiens et Tahitiens à 17 000.

Pour la ville de Nouméa, le régime majoritaire aboutissait à ce que les Européens qui représentaient 55 % de la population disposaient de 91 % des sièges au conseil municipal alors que les Mélanésiens pour 18 % de la population ne disposaient que de 5 % des sièges. Il y avait là manifestement matière à mécontentement.

II. LES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE LA LOI DEFEREE :

A la suite de l'adoption de la loi du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes, le Gouvernement a déposé un projet de loi destiné à "améliorer la représentativité des conseils municipaux" dans ces deux Territoires.

En ce qui concerne la Polynésie française, le projet initial (article 3) distinguait entre les communes dont la population est ou non supérieure à 10 000 habitants.

Pour les communes dont la population dépasse 10 000 habitants, le projet se proposait d'étendre le mode de scrutin applicable en métropole aux communes de 3 500 habitants et plus, c'est-à-dire le système de la représentation proportionnelle avec correction majoritaire.

Pour les communes inférieures à 10 000 habitants, l'élection s'effectue au scrutin de liste majoritaire à deux tours avec panachage.

.../...

Après que le projet de loi ait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, l'Assemblée territoriale de la Polynésie française a fait connaître son avis. Cette assemblée souhaitait voir maintenu, pour l'ensemble des communes, le scrutin majoritaire. La commission des lois prenant acte de cet avis a proposé un amendement tendant à maintenir le mode de scrutin actuellement applicable dans toutes les communes polynésiennes. Le Gouvernement, qui s'était engagé à respecter l'avis des assemblées territoriales, ne s'est pas opposé à cet amendement.

En Nouvelle-Calédonie, conformément à l'avis de l'Assemblée territoriale, l'article 2 de la loi étend à l'ensemble des communes du Territoire le régime électoral à la représentation proportionnelle intégrale sans panachage ni vote préférentiel. Il y a donc extension, à Nouméa, du régime antérieurement applicable à toutes les autres communes du Territoire.

Il est à signaler, enfin, qu'à la demande du rapporteur à l'Assemblée nationale, Monsieur PIDJOT, l'article 2 dispose que pour participer à la répartition des sièges uneliste doit obtenir un minimum de 5 % des suffrages exprimés.

Pour terminer l'examen de la loi déférée, il y a lieu de retenir que l'article premier étend certaines dispositions de la loi du 19 novembre 1982 à ces deux Territoires. Il s'agit de diverses dispositions relatives au nombre des conseillers municipaux, aux conditions d'âge, d'éligibilité, etc.

L'article 4, enfin, traite du problème très particulier des communes associées en Polynésie française.

III. EXAMEN DE LA SAISINE :

Les saisissants critiquent essentiellement l'article 2 de la loi relative à la Nouvelle-Calédonie. Ils développent trois idées qui semblent, en réalité, n'en constituer qu'une seule.

- Il y aurait violation de l'article 74 de la Constitution, en ce que la loi étendrait à l'ensemble du Territoire un régime électoral exceptionnel. Il est soutenu que la loi va "au-delà de l'organisation particulière des Territoires d'outre-mer".

- Il y aurait atteinte au principe d'égalité.

- Il y aurait, enfin, manifestation d'un arbitraire destiné à favoriser certains partis politiques.

On a du mal à trouver, dans ces affirmations, d'argument sérieux.

- En ce qui concerne l'idée d'arbitraire :

Il faut constater que la situation objective de la Nouvelle-Calédonie se caractérise par la bigarrure ethnique. La loi répond à cette situation et fait droit à des réclamations très anciennes. Cela semble suffire pour écarter le grief de l'arbitraire. S'il est probable que les préoccupations politiques ne sont pas à exclure, force est de constater qu'il en est de même de toute loi électorale.

- En ce qui concerne l'idée d'égalité :

Il semblerait que pour les saisissants il s'agisse de l'égalité entre la Nouvelle-Calédonie et les Territoires de la République. S'il existe une règle de droit commun applicable en métropole, le législateur ne pourrait y faire échapper un Territoire d'outre-mer. Les saisissants se donnent, ici, bien du mal pour essayer de contourner les dispositions formelles à l'article 74 de la Constitution.

En vertu de cet article, c'est la loi qui définit l'organisation particulière de chacun des Territoires d'outre-mer en tenant compte de ses particularités. Dès lors que le législateur s'est prononcé, le Conseil constitutionnel ne peut guère que prendre acte de sa décision. Il n'est pas possible d'amenuiser la portée de l'article 74, de telle sorte qu'il ne soit plus permis au législateur que d'adopter de simples mesures d'adaptation. Il ne faut pas que se produise un glissement entre les articles 73 et 74 de la Constitution.

Pour l'ensemble de ces raisons, Monsieur le rapporteur propose au Conseil constitutionnel de rejeter les arguments des saisissants et de déclarer la loi déférée conforme à la Constitution.

Monsieur le Président remercie Monsieur LECOURT et déclare ouverte la discussion générale.

Aucune observation n'ayant été présentée, Monsieur le Président demande à Monsieur LECOURT de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Après lecture de ce projet de décision, Monsieur le Président, le soumet au vote du Conseil.

Le projet est adopté à l'unanimité des membres du Conseil constitutionnel.

Monsieur le Président lève alors la séance à 13 h 40.