

N° 402

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2015

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par Mme George PAU-LANGEVIN,

ministre des outre-mer

(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.

Table des matières

	<u>Pages</u>
PROJET DE LOI	5
ÉTUDE D'IMPACT	15
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.....	51

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Réuni le vendredi 3 octobre 2014 sous la présidence du Premier ministre, le XII^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa, institué par son point 6.5, s'est prononcé en faveur de la modification de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, en assignant à cette réforme deux objectifs.

Conformément aux conclusions du XII^{ème} comité des signataires, le présent projet de loi organique vise à faciliter les inscriptions sur la liste électorale spéciale en vue de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Il dispense de démarches et formalités d'inscription sur les listes électorales jugées contraignantes certaines catégories d'électeurs lorsque cela est juridiquement et matériellement possible.

Le second objectif est d'améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province et la liste des électeurs admis à participer à la consultation sur l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie.

Le présent projet de loi organique met en œuvre ces préconisations en articulant les dispositions nouvelles autour de deux axes : d'une part, la modification du titre V de la loi organique du 19 mars 1999 (chapitre I^{er}) relatif aux élections au congrès et aux assemblées de province et, d'autre part, la modification du titre IX de la même loi organique (chapitre II) relatif à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Le **chapitre I^{er}** vise à améliorer le fonctionnement des commissions administratives spéciales, en renforçant les garanties de leur impartialité et en permettant à cette instance collégiale de se consacrer pleinement aux décisions les plus importantes.

Son article unique (**article 1^{er}**) participe de ce double objectif :

- en ajoutant la présence au sein de ces commissions d'un second magistrat de l'ordre judiciaire, également désigné par le premier président de la Cour de cassation, l'un des deux magistrats conservant la présidence de chaque commission ;

- en confiant au président la responsabilité de prescrire des mesures d'instructions déjà prévues par la loi organique mais peu ou pas utilisées en pratique par les commissions : la consultation de représentants de la coutume et le lancement d'investigations par des officiers de police judiciaire ;

- en libérant les commissions de l'examen systématique de demandes d'inscription manifestement infondées car ne remplissant pas, à l'évidence, l'une des

conditions posées par la loi organique. Le président en informe la commission, sans préjudice pour celle-ci d'user, le cas échéant, de ses prérogatives concernant l'examen de toute demande d'inscription.

Comme l'a rappelé l'assemblée générale du Conseil d'État dans son avis n° 388.225 du 6 février 2014, la commission administrative spéciale chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province est également chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation. Les modifications apportées à l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 seront ainsi applicables à la commission prévue pour la consultation.

Le **chapitre II**, composé des articles 2 à 5, est propre à la consultation prévue par le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 et en précise certaines dispositions essentielles.

L'**article 2** modifie l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 pour compléter un vide juridique relevé à l'occasion de la décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 du Conseil constitutionnel.

L'accord de Nouméa du 5 juin 1998 prévoit, dans son point 5. relatif à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, l'organisation successive de trois consultations en cas de réponse négative des électeurs aux questions suivantes : le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, son accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité. C'est à l'issue de la troisième consultation que les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation, en cas de réponse identique aux précédentes.

L'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 a été partiellement censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 mars 1999 en tant qu'il prévoyait la réunion des partenaires politiques dès l'issue de la deuxième consultation. Ainsi, aucune disposition en vigueur de l'article 217 n'encadre la tenue de cette troisième et dernière consultation prévue par l'accord de Nouméa.

La nouvelle disposition a pour objet d'étendre à cette dernière consultation les conditions de délais et de forme de la demande, fixées pour la deuxième consultation par la loi organique.

De plus, l'article 217 de la loi organique du 19 mars est modifié pour préciser que la date de la première consultation ne pourra intervenir moins de six mois après la délibération décidant de son organisation.

L'**article 3** crée un article 218-1 nouveau qui a pour objet la constitution d'une commission consultative d'experts, présidée par un membre ou un membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État. Cette instance purement consultative sera à la disposition de chaque commission administrative spéciale chargée d'établir et de réviser la liste électorale spéciale à la consultation. Organe souple d'aide à la décision, cette commission n'a pas vocation à se substituer aux commissions administratives spéciales dans leur examen des demandes d'inscription sur la liste électorale spéciale mais à leur apporter, sur demande de leur président et en tant que de

besoin, un éclairage juridique, notamment sur la notion de « centre des intérêts matériels et moraux » utilisée par l'accord de Nouméa et l'article 218 de la loi organique comme critère unique ou cumulatif pour cette inscription. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 6 février 2014 et dans son avis n° 389.573 du 29 janvier 2015, cette notion, essentiellement applicable en matière de droit de la fonction publique, est d'origine jurisprudentielle et pratiquée avec constance par le juge administratif dans son rôle contentieux comme consultatif.

Un décret en Conseil d'État viendra préciser les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission consultative d'experts. Il sera soumis pour avis au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, conformément aux dispositions de l'article 133 de la loi organique du 19 mars 1999.

Le **même article** crée un article 218-2 nouveau qui a pour objet de répondre, au regard de l'avis rendu par le Conseil d'État le 29 janvier 2015, à la demande d'inscription d'office de certaines catégories d'électeurs, formulée par les partenaires calédoniens lors du dernier comité des signataires de l'accord de Nouméa du 3 octobre 2014.

Au final, deux catégories nouvelles d'électeurs pourront être inscrits d'office sur la liste électorale spéciale : les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa et figurant ainsi sur la liste électorale spécialement dressée en 1998 à cet effet et les électeurs relevant du statut civil coutumier, inscrits à ce titre sur le fichier informatique établi par la Nouvelle-Calédonie à partir des registres de l'état civil coutumier.

Le principe d'inscription d'office des jeunes atteignant la majorité, déjà en vigueur pour les élections au congrès et aux assemblées de province, est confirmé. Il est néanmoins nécessaire de prévoir la vérification éventuelle que le jeune majeur remplit bien l'une ou l'autre des conditions prévues par l'article 218, lorsque cette condition ne peut pas se présumer ou se déduire d'office. Sauf si l'intéressé le souhaite, son inscription se fera donc sans demande personnelle mais pourra être subordonnée à la production de justificatifs auprès de la commission, les services municipaux apportant leur concours au recueil de ces renseignements et pièces utiles. Il convient d'ailleurs de rappeler que, dans tous les cas de figure, seules les commissions administratives détiennent le pouvoir, sous le contrôle du juge, d'inscrire une personne sur la liste électorale ou de refuser son inscription.

L'**article 4** modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999. Il a pour objet :

- de compléter, par coordination, le I de l'article 219 afin de permettre l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation à partir notamment de la liste électorale spécialement établie en 1998 pour la consultation sur l'accord de Nouméa et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier prévu par le titre I^{er} de la loi organique du 19 mars 1999 ;

- d'actualiser les dispositions du titre V de la loi organique et du code électoral applicables à la consultation ;

- de prévoir, conformément aux préconisations du Conseil d'État, le caractère permanent de la liste électorale spéciale à la consultation afin qu'elle puisse être élaborée sans attendre de connaître la date de cette consultation, une révision annuelle permettant de garantir sa mise à jour à cette date ;

- de confier à l'institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie la tenue du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale, comme il le fait pour la liste électorale de droit commun et la liste électorale spéciale aux élections au congrès et aux assemblées de province.

L'**article 5**, enfin, complète l'article 221 de la loi organique du 19 mars 1999 pour préciser celles des mesures d'application du titre IX qui ne relèvent pas d'un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres pris après avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre des outre-mer, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAPITRE I^{ER}

Modification du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Article 1^{er}

- ① Le II de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « 1° De deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le premier président de la Cour de cassation, dont l'un en qualité de président ; »
- ④ 2° A l'avant-dernier alinéa, les mots : « La commission » sont remplacés par les mots : « Le président de la commission » ;
- ⑤ 3° Au dernier alinéa, les mots : « La commission est habilitée » sont remplacés par les mots : « Le président de la commission est habilité » ;
- ⑥ 4° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

- ⑦ « Le président de la commission peut rejeter toute demande d'inscription manifestement infondée. Il en informe la commission lors de sa plus proche séance. »

CHAPITRE II

Modification du titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

Article 2

- ① L'article 217 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° La phrase suivante est insérée après la troisième phrase du premier alinéa : « Elle doit être de six mois au moins postérieure à cette délibération. » ;
- ③ 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Si, lors de la deuxième consultation, la majorité des suffrages exprimés conclut à nouveau au rejet de l'accession à la pleine souveraineté, les deuxième et troisième alinéas du présent article sont à nouveau applicables. Pour leur application, le mot : "deuxième" est remplacé par le mot : "troisième" ».

Article 3

- ① Après l'article 218 de la même loi, sont insérées les dispositions suivantes :
- ② « *Art. 218-1.* – Une commission consultative d'experts, présidée par un membre ou membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État, rend un avis, à la demande du président de toute commission administrative spéciale prévue au II de l'article 189 :
- ③ « - sur les demandes d'inscription fondées sur la condition, liée au centre des intérêts matériels et moraux du demandeur, prévue au *d* et au *e* de l'article 218 ;
- ④ « - ou sur toute question de droit soulevée par les inscriptions sur la liste des électeurs admis à participer à la consultation.
- ⑤ « Les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative d'experts sont définies par décret en Conseil d'État.

- ⑥ « Art. 218-2. – I. – La commission administrative spéciale inscrit sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218.
- ⑦ « Chaque électeur produit, à l'appui de sa demande, tous les éléments de nature à prouver qu'il remplit ces conditions.
- ⑧ « L'électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.
- ⑨ « II. – Sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, sont inscrits d'office sur la liste électorale spéciale :
- ⑩ « - les électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, mentionnés au a de l'article 218 ;
- ⑪ « - les électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier relevant du d du même article.
- ⑫ « III. – Sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède, en outre, à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales mentionnées à l'article L. 11 du code électoral et relevant de l'article 218.
- ⑬ « À cette fin, la commission administrative spéciale reçoit les informations mentionnées à l'article L. 17-1 du code électoral. Elle demande, s'il y a lieu, aux électeurs concernés de fournir les pièces justifiant qu'ils remplissent bien les conditions fixées à l'article 218.
- ⑭ « IV. – L'autorité municipale apporte son concours au recueil des renseignements et pièces utiles aux inscriptions. »

Article 4

- ① L'article 219 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase du I est ainsi rédigée : « Cette liste est dressée à partir, notamment, 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 I^{er}. » ;

- ③ 2° Le II est remplacé par les dispositions suivantes :
- ④ « II. – Sont applicables à la consultation le II de l'article 189 et, dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la loi XX du XX relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les dispositions suivantes du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral :
- ⑤ « - le chapitre I^{er} ;
- ⑥ « - 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 ;
- ⑦ « - le chapitre V ;
- ⑧ « - le chapitre VI, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66 et L. 85-1 ;
- ⑨ « - le chapitre VII ;
- ⑩ « - le chapitre VIII, à l'exception des articles L. 118-2 et L. 118-4.
- ⑪ « 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.
- ⑫ « III. – La liste électorale spéciale prévue au I est permanente. Elle fait l'objet d'une révision annuelle dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑬ « L'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret.
- ⑭ « Lorsque les électeurs sont convoqués pour le scrutin, sont inscrites sur la liste électorale spéciale, dans les conditions prévues à l'article 218-2, les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin.
- ⑮ « Sans préjudice des deux précédents alinéas, le scrutin se fait, pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste, sur la base de la liste ayant fait l'objet de la révision annuelle prévue par le premier alinéa du présent III.

- ⑩ « L'institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie tient, dans les conditions prévues au VII de l'article 189, le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale prévue au I. » ;
- ⑪ 3° Les III, IV, V et VI deviennent respectivement les IV, V, VI et VII.

Article 5

L'article 221 de la même loi est complété par les mots : « autres que celles fixées par les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 218-1 et au III de l'article 219 ».

Fait à Paris, le 8 avril 2015

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

La ministre des outre-mer

Signé : GEORGE PAU-LANGEVIN

Étude d'impact



PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif à la consultation sur l'accèsion de la
Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

NOR : OMEX1505608L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

7 AVRIL 2015

SOMMAIRE

CHAPITRE I ^{er} – PRESENTATION DE LA SITUATION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE	4
1. La période des « Evénements » et les accords de Matignon-Oudinot.....	4
2. L'Accord de Nouméa et la révision constitutionnelle de 1998	5
CHAPITRE II – OBJECTIFS GENERAUX ET JUSTIFICATION CONSTITUTIONNELLE DE L'INTERVENTION.....	8
1. Un constat « de facto » : réformer la loi statutaire est aujourd'hui une nécessité	8
2. Un constat « de jure » : recourir au vecteur organique est une obligation	9
1.1. Le fondement constitutionnel de l'article 77 implique un champ d'intervention plus étendu que celui de l'article 74.....	9
1.2. Les dispositions du projet de réforme revêtent un caractère organique	11
CHAPITRE III - LA RECHERCHE D'UN FONCTIONNEMENT PLUS EFFICACE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES SPECIALES	12
3.1. Diagnostic de la situation et justification de l'intervention	12
3.2. Objectifs et justification de l'intervention.....	13
3.2.1. Concentrer le travail des commissions administratives sur leur cœur de métier.....	13
3.2.2. Améliorer l'objectif d'impartialité des commissions	13
3.2.3. Aider les commissions dans l'appréciation de certains critères de l'article 218	14
3.3. Impacts des dispositions envisagées.....	15
3.3.1. Impacts juridiques	15
3.3.2. Impacts administratifs et financiers.....	15
3.4. Modalités de mise en œuvre.....	17
CHAPITRE IV - LA VOLONTE DE SIMPLIFIER L'ACCES A LA CONSULTATION PAR L'INSCRIPTION D'OFFICE DE CERTAINES CATEGORIES D'ELECTEURS.....	18
4.1. Diagnostic de la situation et justification de l'intervention	18
4.2. La prise en compte des électeurs ayant participé à la consultation du 8 novembre 1998	18
4.3. Les personnes relevant du statut civil coutumier.....	19
4.4. Les autres catégories d'électeurs ne pouvant se prêter à une telle inscription d'office.....	21
4.4.1. Les électeurs relevant de la catégorie visée par le d) de l'article 218 de la loi organique.	21
4.4.2. Les électeurs relevant de la catégorie visée par le h) de l'article 218 de la loi organique.	22
4.4.3. Les autres conditions prévues par l'article 218 de la loi organique	22
4.5. L'exigence d'une inscription sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie.....	23
4.6. Modalités de mise en œuvre	24
CHAPITRE V - CONSULTATIONS MENEES	26

5.1. Consultation obligatoire du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA)	26
5.2. Consultation obligatoire du congrès de la Nouvelle-Calédonie	26
CHAPITRE VI - LES TEXTES D'APPLICATION.....	27
ANNEXE 1 - CARTE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE	28
ANNEXE 2 – COMPTE RENDU DU XIIème COMITE DES SIGNATAIRES	29
ANNEXE 3 – CALENDRIER DE TRAVAIL DE LA MISSION 2014	34

CHAPITRE I^{er} – PRESENTATION DE LA SITUATION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Avec la prise de possession par l'Amiral Febvrier-Despointes le 24 septembre 1853, la Nouvelle-Calédonie devient une colonie française administrée, dans un premier temps, par le gouverneur des établissements français du Pacifique puis, à compter de 1860, par un gouverneur à Nouméa. Il faut attendre le décret du 2 avril 1885 pour que soit fixée la première organisation institutionnelle de la colonie. Un conseil général composé de quinze membres élus par la population locale est alors créé et le gouverneur désigné comme l'exécutif de la collectivité.

Les principales avancées statutaires, notamment pour la population, vont survenir au lendemain de la seconde guerre mondiale. La loi du 7 mai 1946 confère ainsi à tous les habitants de l'île la citoyenneté française et un décret gouvernemental abolit le code de l'Indigénat. Avec la création, le 27 octobre 1946, de l'Union Française, la colonie devient formellement un « territoire d'outre-mer », même si son organisation ne change pas en l'absence d'abrogation du décret de 1885. Pris sur le fondement de la loi-cadre du 23 juin 1956, le décret du 22 juillet 1957 institue finalement un exécutif local, entraînant la séparation des services du territoire de ceux de l'Etat.

Le 17 décembre 1958, la Nouvelle-Calédonie vote en faveur du maintien du statut de territoire d'outre-mer. Son organisation institutionnelle évolue au gré des avancées de la décentralisation (lois Jacquinot en 1963, lois Billote en 1969) jusqu'à la promulgation de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 qui allège, pour la première fois, la tutelle de l'Etat.

1. La période des « Evénements » et les accords de Matignon-Oudinot

Entre 1984 et 1988, partisans et opposants de l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie vont s'affronter, parfois violemment, comme lors de la prise d'otages d'Ouvéa d'avril-mai 1988.

A la suite du boycott par les partis indépendantistes des élections du 18 novembre 1984, qui doivent aboutir à la mise en place des institutions prévues par la loi du 6 septembre 1984 portant statut d'autonomie interne (assemblée et gouvernement du Territoire), la loi n° 85-892 du 23 août 1985 impose un nouveau statut en vertu duquel le territoire est dépossédé de l'essentiel de ses compétences au profit de quatre régions (Sud, Nord, Centre et Iles).

Après le changement de majorité politique en mars 1986, le statut de la Nouvelle-Calédonie est une nouvelle fois modifié pour permettre à la population, à l'issue d'une période d'un an, de se prononcer sur l'avenir du territoire par référendum. Celui-ci est organisé, le 13 octobre 1987, en application de la loi n° 87-369 du 5 juin 1987 organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévues par l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie. 98,30 % des votants se prononcent en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française (avec un taux de participation de 59,90 % des électeurs).

Le 26 juin 1988, l'Etat et les principaux partis politiques locaux signent un accord à Matignon, qui découpe le territoire en trois provinces et qui renvoie à dix ans la question de l'indépendance éventuelle. Le FLNKS critiquant certaines dispositions et exigeant des modifications, de nouvelles négociations sont entérinées par la signature, le 20 août 1988, rue Oudinot, d'un texte complétant le texte adopté deux mois plus tôt.

Le référendum du 6 novembre 1988 entérine ces accords dits « de Matignon-Oudinot », ainsi que la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 qui organise un nouveau statut transitoire pour dix ans, en attendant la tenue d'une consultation d'autodétermination. Les votes favorables l'emportent à 80 % avec un taux d'abstention de 62,96 %. En Nouvelle-Calédonie, l'approbation est également majoritaire (57,03 %).

Mettant un terme à la période des événements, la loi statutaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 prévoit l'indemnisation des dommages causés aux personnes et aux biens par des actes de violence liés aux événements politiques survenus en Nouvelle-Calédonie entre le 16 avril 1986 et le 20 août 1988 et amnistie les infractions commises avant le 20 août 1988 (à l'exclusion des crimes d'assassinat). Elle définit par ailleurs les conditions d'organisation du scrutin d'autodétermination :

- les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer, conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution, sur le maintien du territoire dans la République ou sur son accession à l'indépendance entre le 1er mars et le 31 décembre 1998 ;
- seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui y ont leur domicile depuis la date du référendum de 1988 sont admis à participer au scrutin.

2. L'Accord de Nouméa et la révision constitutionnelle de 1998

Le scrutin prévu par la loi de 1988 n'offrant qu'une alternative entre indépendance et maintien dans la République française, les forces politiques calédoniennes négocient un nouvel accord, signé le 5 mai 1998 à Nouméa, qui propose de lui substituer une consultation portant approbation de cet accord (la question posée sera finalement ainsi libellée : « Approuvez-vous l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 ? »). Outre qu'il pose le principe d'une citoyenneté calédonienne, ce texte prévoit notamment le transfert progressif de compétences de l'Etat au profit de la Nouvelle-Calédonie sur une durée de vingt ans : une révision constitutionnelle s'avère donc indispensable.

Adoptée par le Congrès, à Versailles, le 6 juillet 1998, à la quasi-unanimité (827 voix pour et 31 contre), la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie rétablit dans la Constitution un titre XIII intitulé "Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie" composé de deux articles :

Article 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. »

Article 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. »

L'accord de Nouméa se trouve ainsi constitutionnalisé par l'effet de l'article 77 de la Constitution qui assigne au législateur le rôle « d'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 ». Cette position sera d'ailleurs réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-587 DC du 3 juillet 2009, en rappelant à propos d'une disposition de la loi organique du 3 août 2009 qu'elle « trouve son fondement constitutionnel dans l'accord de Nouméa ».

Le décret n° 98-733 du 20 août 1998 définit les modalités d'organisation de la consultation, qu'il fixe au 8 novembre 1998. 71,87% des électeurs approuvent l'accord de Nouméa (25,76% de taux d'abstention), qui sera traduit juridiquement par les lois organique et ordinaire du 19 mars 1999.

Le point « 5. *L'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie* » de l'accord de Nouméa prévoit l'organisation d'une consultation des électeurs, au cours du quatrième mandat du congrès (2014-2019), portant 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 calédonienne en nationalité.

Ces dispositions constitutionnelles font l'objet du titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 (articles 216 à 221) que le présent projet de loi organique se propose notamment de modifier.

CHAPITRE II – OBJECTIFS GENERAUX ET JUSTIFICATION CONSTITUTIONNELLE DE L'INTERVENTION

La présente réforme repose, en premier lieu, sur un constat de fait (1). Plus de quinze après son adoption, et alors que le mandat du Congrès de Nouvelle-Calédonie susceptible de fixer la date de la consultation a débuté en mai 2014, la loi organique du 19 mars 1999, bien que déjà modifiée à dix reprises, nécessite aujourd'hui d'être complétée sur le point particulier de l'organisation des élections au sein de ce territoire.

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité territoriale de la République à statut particulier au titre des articles 76 et 77 de la Constitution. Elle n'est ainsi pas soumise au titre XII de la Constitution, En d'autres termes, son régime juridique échappe au droit commun des collectivités territoriales, afin de garantir l'application du titre XIII de la Constitution et, ainsi, la mise en œuvre l'accord de Nouméa (Conseil d'Etat, 13 décembre 2006, n° 279323, Genelle).

Le contrôle du respect de la procédure d'adoption de la loi organique du 3 août 2009 a indirectement conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur la nature de cette collectivité et son appartenance à la République. En vérifiant que le projet de la loi organique a bien été « *déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat* », le Conseil Constitutionnel a confirmé que la Nouvelle-Calédonie revêtait bien le statut d'une « *collectivité territoriale* » au sens de l'article 39 de la Constitution (décision n° 2009-587 DC du 11 juillet 2009).

N'étant pas une collectivité de droit commun, la Nouvelle-Calédonie ne s'administre pas librement « dans les conditions prévues par la loi » (article 72 de la Constitution), mais, conformément à l'article 77 de la Constitution, selon des modalités fixées par une loi de nature organique. Toute modification du statut rend nécessaire le recours au vecteur organique (2).

1. Un constat « de facto » : réformer la loi statutaire est aujourd'hui une nécessité

Au cours de la réunion du XII^{ème} comité des signataires de l'accord de Nouméa, le 3 octobre 2014, le Premier ministre a rappelé « *qu'il s'agit de permettre aux Calédoniens de se prononcer démocratiquement sur leur avenir et sur le lien qu'ils souhaitent avoir avec la France* ».

« *Il est de notre devoir collectif que ce processus se déroule de manière transparente et incontestable* », a estimé le Premier ministre pour qui : « *Notre feuille de route est claire : aider les calédoniens à faire en toute conscience un choix qui n'appartient qu'à eux* ».

Le Premier ministre a marqué la volonté de l'État d'être « *un partenaire à la hauteur des enjeux* » fort du constat suivant : « *Lors de nos entretiens, les élus calédoniens ont tous exprimé leur souhait que l'Etat s'implique de manière forte et volontaire* »

C'est dans cet esprit que le projet de loi organique a été élaboré.

La loi organique du 19 mars 1999 a déjà été modifiée à dix reprises et une onzième réforme de la loi organique apparaît aujourd'hui nécessaire pour plusieurs raisons.

Il s'agit tout d'abord de répondre à la légitime préoccupation, exprimée lors du XIIème comité des signataires, des partenaires calédoniens rappelant leur attachement à ce que les citoyens calédoniens ne soient pas contraints, dans la mesure du possible, d'entreprendre de démarches pour être inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation de sortie de l'Accord de Nouméa.

La loi organique envisagée doit également améliorer, au regard de l'expérience accumulée au cours de ces dernières années, les modalités de fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées à la fois d'établir la liste électorale spéciale à la consultation et la liste spéciale aux élections au congrès et aux assemblées de province.

2. Un constat « de jure » : recourir au vecteur organique est une obligation

Deux catégories de lois organiques, qui concernent le statut particulier des outre-mer, sont citées aux articles 74 et 77 de la Constitution du 4 octobre 1958. Tandis que la première est consacrée aux collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna), la seconde est réservée à la Nouvelle-Calédonie. Des différences notables de périmètre existent cependant entre ces deux fondements constitutionnels.

1.1. Le fondement constitutionnel de l'article 77 implique un champ d'intervention plus étendu que celui de l'article 74

L'article 74 de la Constitution dispose que : « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.*

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

- *l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;*

- *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;*

- *la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.*

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Si la loi organique prise sur le fondement de l'article 77 reprend à l'identique certains de ces points (compétences exercées ou transférées, organisation institutionnelle et régime électoral), d'autres en revanche lui sont propres. D'une part, il s'agit des conditions et des délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

D'autre part, il s'agit des règles relatives :

- à la citoyenneté propre de la Nouvelle-Calédonie, ce qui fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province et, selon des modalités différentes, pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté au terme de la période transitoire de quinze à vingt ans ;

- à la possibilité pour le congrès de Nouvelle-Calédonie de voter des lois du pays qui ne pourront être contestées que devant le Conseil constitutionnel ;

- à la restriction à la liberté d'établissement et à l'accès à l'emploi local en privilégiant les habitants de la Nouvelle-Calédonie et en introduisant une discrimination au détriment des autres citoyens français ;

- au statut civil coutumier, en offrant la possibilité, pour les personnes en ayant perdu le bénéfice, d'y accéder à nouveau, par dérogation à l'article 75 de la Constitution ;

- au caractère irréversible des transferts de compétences, ce qui implique un dessaisissement du législateur.

En d'autres termes, le fondement constitutionnel de la loi organique confère à la Nouvelle-Calédonie une autonomie bien plus importante que celle qu'autorise l'article 74 et permet de déroger au droit commun constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, l'a toutefois admis « à condition que les dérogations soient inhérentes et strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa ».

1.2. Les dispositions du projet de réforme revêtent un caractère organique

La répartition des matières entre loi organique et loi ordinaire se déduit clairement des termes de l'article 77 de la Constitution :

- relèvent ainsi de la organique « *les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accèsion à la pleine souveraineté* » ;

- l'article 77 précise également que « *Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.* »

Touchant notamment aux modalités de constitution du corps électoral spécial appelé à se prononcer sur la consultation, les dispositions du projet de réforme relèvent bien de la loi organique.

Si l'adoption de dispositions de nature non organique dans une loi organique n'est pas en soi une irrégularité constitutive d'une inconstitutionnalité, il n'en est pas de même s'agissant de l'adoption dans une loi ordinaire de dispositions revêtant un caractère organique. Examinant la loi ordinaire relative à la Nouvelle-Calédonie le 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a conclu à la non conformité à la Constitution du A de l'article 10 de la loi (décision n° 99-409 DC). Cette disposition, qui prévoyait la procédure selon laquelle le Haut-commissaire pouvait déférer à la Section du contentieux du Conseil d'État certains actes pris par les autorités de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province, avait trait, en effet, au fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et, comme telle, relevait de la compétence du législateur organique.

CHAPITRE III - LA RECHERCHE D'UN FONCTIONNEMENT PLUS EFFICACE DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES SPECIALES

3.1. Diagnostic de la situation et justification de l'intervention

L'article 189-II de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit qu'une commission administrative spéciale est chargée, dans chacun des 263 bureaux de vote de Nouvelle-Calédonie, d'établir et de réviser chaque année la liste électorale spéciale aux assemblées de province et au congrès.

Conformément au renvoi juridique opéré par l'article 219-II de la loi organique, le Conseil d'Etat a rappelé dans son avis du 6 février 2014 que cette même commission administrative spéciale serait également chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la future consultation sur l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie.

Chaque commission est actuellement composée de cinq membres, dont un magistrat désigné par le Premier président de la Cour de cassation qui préside la commission, un délégué de l'administration, désigné par le haut-commissaire, le maire de la commune ou son représentant et deux électeurs de la commune désignés par le haut-commissaire après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Il est d'usage que soient désignés, à ce dernier titre, un électeur représentant chacune des deux grandes tendances politiques du territoire, indépendantiste et non indépendantiste. Pour chaque membre titulaire désigné, un membre suppléant est nommé.

La commission administrative spéciale prend ses décisions à la majorité simple de ses membres. En cas de partage égal des voix, le président dispose d'une voix prépondérante.

L'article R. 222 du code électoral enferme les travaux des commissions administratives spéciales dans des délais très courts. La première phase concernant l'examen des demandes d'inscription ou des inscriptions d'office des jeunes majeurs se déroule entre le 1^{er} mars et le 11 mars de chaque année, dans les trente-trois communes de la Nouvelle-Calédonie.

Une deuxième phase d'examen des recours gracieux se déroule entre le 18 mars et le 21 mars, la liste électorale spéciale et le tableau annexe des électeurs non admis à participer aux élections au congrès et aux assemblées de province devant être publiés le 22 mars.

Enfin, une troisième phase consacrée à l'inscription sur décisions judiciaires, après recours devant le tribunal de première instance, se déroule à partir de la mi-avril, la publication de la liste électorale définitive devant avoir lieu au plus tard le 30 avril.

Ces délais contraints et l'expérience des travaux des commissions administratives spéciales ces dernières années ont conduit le Gouvernement à proposer aux partenaires calédoniens des évolutions permettant un meilleur fonctionnement des commissions, notamment dans la perspective de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation.

3.2. Objectifs et justification de l'intervention

3.2.1. Concentrer le travail des commissions administratives sur leur cœur de métier

L'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que les commissions peuvent décider de consulter des représentants de la coutume ou de diligenter toute investigation utile par des officiers ou agents de police judiciaire. Ces possibilités ne sont, en pratique, pas ou très rarement utilisées, au grand regret de nombreux acteurs locaux.

Aucun obstacle ne s'oppose à ce que ces simples mesures d'instruction puissent être décidées par le président de chaque commission afin de faciliter par là même le travail des commissions sans qu'une décision collégiale, parfois difficile à trouver, ne soit nécessaire.

Dans le même objectif visant à décharger les commissions des tâches susceptibles de les détourner de l'examen des demandes sérieuses ou de retarder leurs décisions, le président peut rejeter les demandes manifestement infondées qui ne remplissent pas, à l'évidence des pièces du dossier, les conditions prévues par l'article 218 de la loi organique. Ce serait par exemple le cas d'un demandeur qui ne serait pas inscrit sur une liste électorale en vigueur de la Nouvelle-Calédonie.

Cette prérogative du président de chaque commission n'est pas exclusive. Le président informe, lors de sa plus proche réunion, la commission, sans préjudice pour celle-ci d'user, le cas échéant, de ses prérogatives concernant l'examen de toute demande d'inscription. Par ailleurs, elle ne concerne pas les éventuelles radiations qu'auraient à prononcer la commission.

3.2.2. Améliorer l'objectif d'impartialité des commissions

Le ressenti exprimé par certains partenaires calédoniens est que les décisions prises par les commissions administratives spéciales peuvent dépendre des majorités, variables selon les commissions et ce parfois même au sein d'une même commune, au détriment de la cohérence des décisions rendues par les commissions sur l'ensemble du territoire.

Plusieurs modifications de la composition ou du fonctionnement des commissions ont été envisagées :

- la suppression de la voie délibérative du délégué de l'administration, ce dernier ne conservant qu'un rôle consultatif ;
- la suppression des deux représentants des électeurs de la commune, la composition des commissions administratives spéciales rejoignant ainsi celle des commissions administratives de droit commun.

Lors du XII^{ème} comité des signataires, les partenaires calédoniens ont cependant exprimé leur attachement au maintien de la présence des deux électeurs au sein des commissions administratives spéciales et de la voix délibérative du représentant du maire et du délégué de l'administration.

Dans la perspective de conforter la sécurité juridique des décisions des commissions, l'Etat a alors proposé de renforcer le poids des magistrats dans les commissions administratives spéciales. Sans autre modification, le nombre des membres passe de cinq à six, un deuxième

magistrat désigné par le Premier président de la Cour de cassation venant rejoindre la commission. La présidence de la commission reste assurée par l'un des deux magistrats.

Le fait d'ajouter un second magistrat vise ainsi à renforcer le poids des acteurs ayant un devoir statutaire d'impartialité, de nature à garantir une plus grande acceptabilité des décisions des commissions.

Les partenaires calédoniens du comité des signataires du 3 octobre 2014 ont manifesté leur intérêt pour cette évolution de la composition des commissions administratives spéciales.

3.2.3. Aider les commissions dans l'appréciation de certains critères de l'article 218

Lors de la réunion du comité des signataires du 3 octobre 2014, l'Etat a proposé la mise en place d'une « instance consultative » composée de magistrats et 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. Le comité a exprimé son intérêt pour cette proposition et appelé l'Etat à en préciser les modalités de mise en œuvre.

Des observations formulées sur ce point par les acteurs locaux, il ressort une majorité claire d'opinion sur le fait que les règles d'organisation et de fonctionnement de cette instance consultative doivent être sans ambiguïté sur son caractère purement consultatif. Il a été communément admis que l'instance devait être formée de magistrats et n'avait pas vocation à être formée des mêmes acteurs que les commissions administratives spéciales afin de ne pas donner l'impression qu'elle exercerait une autorité quelconque sur les commissions administratives spéciales compétentes pour chaque bureau de vote.

Le présent projet de loi organique traduit ce sentiment globalement partagé. Il est ainsi créé une « commission consultative d'experts », présidée par un membre ou un membre honoraire du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cette instance purement consultative sera à la disposition de chaque commission administrative spéciale chargée d'établir et de réviser la liste électorale spéciale à la consultation.

Organe souple d'aide à la décision, cette commission n'a pas vocation à se substituer aux commissions administratives spéciales dans leur examen des demandes d'inscription sur la liste électorale spéciale mais à leur apporter, sur demande et en tant que de besoin, un éclairage juridique, notamment sur la notion de « *centre des intérêts matériels et moraux* » utilisée par l'accord de Nouméa et l'article 218 de la loi organique comme critère unique ou cumulatif pour cette inscription.

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis du 6 février 2014 précité et dans son avis n° 389.573 du 29 janvier 2015, cette notion essentiellement applicable en matière de droit de la fonction publique est d'origine jurisprudentielle et pratiquée avec constance par le juge administratif dans son rôle contentieux comme consultatif. Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser la composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement de cette commission consultative d'experts. La présence d'au moins un magistrat administratif constitue ainsi la garantie que les éléments relatifs au centre des intérêts matériels et moraux mentionné au d) et au e) de l'article 218 seront bien identifiés.

Ces éléments pourraient être transmis non seulement à la commission ayant saisi l'instance consultative du cas d'espèce mais également aux autres commissions pour les tenir informées de la jurisprudence pertinente et contribuer ainsi à une harmonisation des décisions des commissions.

Si la notion de centre des intérêts matériels et moraux apparaît comme le cœur même de l'intervention de la commission consultative d'experts, il ne semble pas pour autant pertinent d'exclure tout autre cas de saisine. La jurisprudence relative aux périodes interruptives de la durée de résidence (cf. les interruptions pour des raisons familiales), peut également constituer une saisine pertinente de la commission consultative.

Les conditions de saisine de la commission consultative d'experts ne sont pas anodines. La possibilité d'une saisine systématique n'est pas envisageable au risque de nuire au bon déroulement des travaux des commissions.

Il a été finalement retenu la compétence exclusive du président de chaque commission, afin de prévenir toute pratique abusive ou dilatoire de la part d'un ou plusieurs membres de la commission.

L'instance consultative ayant vocation à identifier des éléments de réponse aux cas d'espèce soulevés par les commissions administratives spéciales, il est impératif que sa période de fonctionnement corresponde à celle des commissions spéciales. Compte tenu du temps nécessaire à l'échange d'informations entre les commissions administratives spéciales et l'instance consultative, la première phase de travail des commissions, consacrée à l'examen des demandes d'inscription, pourrait être allongée, par voie réglementaire, de quelques jours (15 jours par exemple au lieu de 11 actuellement).

3.3. Impacts des dispositions envisagées

3.3.1. Impacts juridiques

L'accroissement du nombre des magistrats judiciaires au sein des commissions, l'attribution de nouveaux pouvoirs d'instruction au président, la création d'une instance consultative de magistrats administratifs d'aide à la décision, doivent renforcer l'exigence d'impartialité, l'amélioration du fonctionnement et la sécurité juridique des travaux des commissions.

3.3.2. Impacts administratifs et financiers

Le nombre des magistrats judiciaires, membres des commissions administratives désignés par le Premier président de la Cour de cassation, sera porté à deux. L'un d'eux continuera d'assurer la présidence de chaque commission.

Le nombre des magistrats nécessaires à la présidence des commissions, lorsqu'elles sont chargées de la révision annuelle de la liste électorale spéciale aux élections provinciales, est variable selon les années, en fonction du nombre prévisible de demandes d'inscription sur la liste ou des inscriptions sur le tableau annexe des électeurs non admis au scrutin provincial. Cette demande est plus soutenue en année électorale, à l'occasion des élections provinciales ou municipales, de l'élection des députés ou du président de la République.

En 2014, année de renouvellement des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, douze magistrats ont ainsi été chargés de la présidence des commissions, contre six à sept magistrats les années précédentes.

Chaque magistrat assure la présidence de l'ensemble des bureaux de vote (263 au total) d'une ou plusieurs des trente-trois communes de la Nouvelle-Calédonie.

Le programme de travail des magistrats s'échelonne en trois ou quatre phases, prévues règlementairement par les articles R.219 à R.230 du code électoral :

- du 1^{er} au 11 mars : examen des demandes d'inscription, des inscriptions d'office et des éventuelles radiations ;
- du 12 au 22 mars : examen des recours gracieux. Affichage en mairie, le 22 mars de la liste électorale spéciale provisoire ;
- du 23 mars au 11 avril : période des recours contentieux devant le tribunal de première instance : recours des électeurs entre le 23 mars et le 1^{er} avril, suivis des décisions judiciaires entre le 2 et le 11 avril ;
- du 12 au 17 avril : rectifications apportées à la liste électorale spéciale à la suite des décisions judiciaires ;
- du 18 au 30 avril : examen des demandes d'inscription des électeurs visés à l'article L.30 du code électoral et des électeurs qui remplissent en cours d'année les conditions fixées à l'article 188 de la loi organique.

Concernant la liste électorale spéciale à la consultation, et dans l'hypothèse souhaitable d'un établissement rapide de la liste initiale suivi de révisions annuelles selon la date qui sera fixée pour la consultation, le nombre de magistrats nécessaires devrait être celui évoqué ci-dessus lors des années d'échéance électorale, soit une vingtaine de magistrats compte tenu du doublement prévu par le présent projet de loi organique.

Les périodes suivantes de révision annuelle de la liste électorale spéciale à la consultation, dont le calendrier sera fixé par voie réglementaire, devraient être couplées avec la révision de la liste électorale spéciale aux élections provinciales dans un objectif d'économie d'échelle, sauf l'année du scrutin si celui-ci était fixé à une date trop éloignée de la dernière période de révision. Le nombre des magistrats, dont la mission serait éventuellement allongée en conséquence, serait alors du même ordre qu'aujourd'hui en période non électorale, de dix à quatorze magistrats compte tenu de leur doublement.

Sur le plan financier, le déplacement actuel des magistrats est intégralement pris en charge par l'Etat. Son coût se décompose en trois grands postes de dépense dont les montants sont variables d'une année sur l'autre :

- l'acheminement aérien des magistrats, de l'ordre de 3.000 euros par personne ;
- l'indemnité de mission des magistrats, de l'ordre de 120 euros par jour et par personne, pour une mission dont la durée varie chaque année selon le calendrier, environ 50 jours pour les

deux tiers des magistrats qui participent à l'ensemble de la mission et 25 jours pour le tiers dont la présence n'est requise que pour les deux premières phases mentionnées ci-dessus ;

- les dépenses réalisées localement en Nouvelle-Calédonie, concernant les déplacements aériens et terrestres des magistrats, leur hébergement ainsi que leurs communications téléphoniques. Les crédits délégués à ce titre au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie s'élèvent, selon les années et la dimension de la mission, à un montant annuel de 16.000 à 24.000 euros.

Au total, le coût financier de cette mission des magistrats judiciaires est actuellement de l'ordre de 70.000 à 135.000 euros annuels, montant qu'il conviendra de doubler en présence de deux magistrats par commission.

3.4. Modalités de mise en œuvre

L'article 218-1 nouveau de la loi organique, créé par l'article 3 du présent projet, prévoit que les règles d'organisation et le fonctionnement de la commission consultative d'experts sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE IV - LA VOLONTE DE SIMPLIFIER L'ACCES A LA CONSULTATION PAR L'INSCRIPTION D'OFFICE DE CERTAINES CATEGORIES D'ELECTEURS

4.1. Diagnostic de la situation et justification de l'intervention

Les partenaires calédoniens ont exprimé le souhait, lors du XII^{ème} comité des signataires, que certaines catégories d'électeurs prévues par l'article 218 de la loi organique puissent être dispensées de toutes démarches d'inscription volontaire. L'Etat s'est engagé à mener une étude de faisabilité juridique et technique sur les propositions du comité des signataires en ce sens.

Une mission technique s'est rendue en Nouvelle-Calédonie en décembre 2014 et l'avis du Conseil d'Etat, rendu le 29 janvier 2015, a été sollicité par le Gouvernement.

Le présent projet de loi organique tire les conséquences de ces travaux sur les différentes catégories d'électeurs.

4.2. La prise en compte des électeurs ayant participé à la consultation du 8 novembre 1998

Les partenaires calédoniens du comité des signataires du 3 octobre 2014 ont proposé d'inscrire d'office parmi les électeurs relevant du a) de l'article 218 de la loi du 19 mars 1999 ceux ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Cette dernière, visant à approuver l'Accord de Nouméa signé le 5 juin 1998, s'est substituée au scrutin d'autodétermination, prévu en 1998 par l'article 2 de la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

L'article 76 de la Constitution a prévu cette consultation sur l'Accord de Nouméa et a défini les électeurs admis à participer à ce scrutin, dont l'organisation a fait l'objet des dispositions du décret n° 98-733 du 20 août 1998. Conformément à cet article 76, 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 de 1988 précitée, 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 une commission administrative spéciale propre à chaque bureau de vote et définitivement arrêtée le 30 octobre 1998.

Le nombre d'inscrits en 1998 était de 106.698 électeurs, chiffre retenu par la décision de la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation, proclamant les résultats de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie du dimanche 8 novembre 1998.

Aux termes de l'article 189-VII de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE), établissement public de la Nouvelle-Calédonie créé en 1985, est chargé de tenir le fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie. Ce fichier comporte à la fois les électeurs inscrits sur la liste électorale générale et les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Agissant pour le compte de l'Etat et sous l'autorité du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, l'ISEE intervient selon des

modalités fixées par une convention entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie en date du 27 décembre 2000 qui succède elle-même à une convention du 13 novembre 1992.

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis du 6 février 2014, l'ISEE assurera également la tenue du fichier des électeurs qui seront admis à participer à la consultation sur l'évolution politique de la Nouvelle-Calédonie prévue par le point 5 de l'Accord de Nouméa et le titre IX de la loi organique du 19 mars 1999, l'article 219-II de cette loi organique renvoyant expressément à son titre V sur ce point.

Les électeurs proposés à l'inscription d'office devront à la fois figurer sur la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie en vigueur et sur la liste électorale spéciale à la consultation de 1998.

L'ISEE, qui dispose à la fois du fichier informatique des électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie, est en mesure d'identifier ces électeurs. Le travail de suivi qu'il a effectué depuis 1998 lui permet d'établir par extraction de ses fichiers informatiques la liste des électeurs inscrits à la fois sur la liste électorale générale en vigueur et sur la liste électorale spéciale à la consultation de 1998. Il est ainsi techniquement en mesure d'établir la liste des électeurs à proposer à l'inscription d'office au titre du a) de l'article 218.

Environ 90.000 électeurs seraient concernés par une inscription d'office au titre du a) de l'article 218. L'ISEE devra toutefois procéder à des vérifications techniques avant de pouvoir établir avec certitude le chiffre des électeurs concernés.

Un traitement informatisé nécessaire à la tenue d'un fichier général des électeurs admis à participer à la future consultation devra également être autorisé par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

L'inscription d'office des électeurs ayant participé à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa est donc juridiquement et techniquement réalisable.

4.3. Les personnes relevant du statut civil coutumier

Les partenaires calédoniens du comité des signataires du 3 octobre 2014 ont également proposé d'inscrire d'office les électeurs relevant du b) de l'article 218 de la loi du 19 mars 1999, pour ceux qui relèvent ou ont relevé du statut civil coutumier.

En effet, conformément au b) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, sont admis à participer à la prochaine consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et « *[ayant] eu le statut civil coutumier* ».

Dans son avis du 6 février 2014, le Conseil d'Etat précise que pourront ainsi 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* ». Seront ainsi inclus à la fois les personnes ayant le statut civil coutumier et celles l'ayant eu par le passé.

Le cas des personnes ayant eu le statut civil coutumier comprend :

- les personnes ayant renoncé au statut civil coutumier au profit du statut civil de droit commun. Ainsi, conformément à l'article 13 de la loi organique du 19 mars 1999, « *toute personne de statut civil coutumier peut renoncer à ce statut au profit du statut civil de droit commun* » ;
- les personnes de statut civil coutumier qui, après avoir été adoptées par deux parents de statut civil de droit commun, prennent automatiquement le statut civil de droit commun.

La tenue du registre informatique des personnes ayant ou ayant eu le statut civil coutumier est assurée par les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Conformément à l'article 6 de l'arrêté du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n° 2003-5368/GNC-Pr du 24 novembre 2003 relatif à l'informatisation du fichier de l'état civil des citoyens de statut civil coutumier, « *le service des méthodes administratives et de l'informatique est chargé de la mise en œuvre du traitement informatisé du fichier relatif à l'état civil des citoyens de statut civil coutumier* ». Le service des méthodes administratives et de l'informatique a été remplacé, en 2005, par la direction des technologies et des services de l'information, service du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. La direction des technologies et des services de l'information est, dans le domaine du statut civil coutumier, le maître d'œuvre de la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières, autre service du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 4 de l'arrêté du 24 novembre 2003 précité précise que le fichier informatique de l'état civil des citoyens de statut civil coutumier inclut :

- tout acte d'état civil coutumier établi par les maires ou officiers de l'état civil coutumier ;
- les informations fournies dans le cadre du contrôle des registres par le chef du service de l'état civil coutumier et des vérifications auxquelles il procède, ainsi que les informations fournies dans le cadre des contrôles effectués par les services judiciaires.

Selon les informations recueillies localement, tous les actes d'état civil établis depuis le 1^{er} janvier 1935, date de création de l'état civil coutumier, ont été numérisés pour figurer dans un fichier informatique dénommé GECCO. Une liste informatique des personnes de statut civil coutumier a ainsi été établie. Elle précise pour chacune d'entre elles les nom de famille, prénoms, date et lieu de naissance et permet d'accéder aux actes d'état civil enregistrés dans la base de données. Seules les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1935 et n'ayant fait l'objet à compter de cette date d'aucun acte d'état civil (concernant le mariage ou la filiation par exemple) demeurent susceptibles de ne pas y figurer.

Le fichier informatique tenu par les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie inclut les personnes décédées, pour préserver des informations d'ordre généalogique, et les personnes ayant renoncé au statut civil coutumier.

Les informations requises pour procéder à cette inscription d'office semblent, pour l'essentiel d'entre elles, disponibles : l'ISEE dispose d'une part de la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie en vigueur tandis que le gouvernement de Nouvelle-Calédonie tient un fichier informatique des personnes ayant ou ayant eu le statut civil coutumier dans lequel

seules les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1935 et n'ayant fait l'objet à compter de cette date d'aucun acte d'état civil demeurent susceptibles de ne pas figurer.

Il convient de souligner qu'une partie des électeurs concernés par cette exception pourra figurer en tout état de cause parmi les électeurs inscrits au titre du a) de l'article 218 de la loi organique (électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998). Dans l'hypothèse où des électeurs ayant ou ayant eu le statut coutumier demeureraient malgré tout écartés des propositions d'inscription d'office, il apparaît souhaitable qu'ils soient invités à consulter la liste spéciale à la consultation ; ils pourront ainsi vérifier qu'ils ont bien été inscrits d'office et déposer le cas échéant une demande d'inscription en vue de la réunion suivante des commissions administratives spéciales.

Pour établir la liste des personnes ayant ou ayant eu le statut civil coutumier qui feront l'objet d'une proposition d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation, l'ISEE est prêt à procéder à des recoupements informatiques entre la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie en vigueur et le fichier informatique des personnes ayant ou ayant eu le statut civil coutumier, sous réserve d'un accès de l'ISEE au fichier informatique coutumier et d'une validation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés de l'interconnexion des deux fichiers.

On notera par ailleurs que le cas des personnes décédées qui peuvent figurer dans le fichier informatique coutumier ne soulève pas *a priori* de difficulté, étant entendu qu'elles ne pourront pas être recoupées avec les personnes figurant sur la liste électorale générale de l'ISEE dont sont systématiquement extraites les personnes décédées.

Il importe enfin que les électeurs de la liste électorale générale ayant ou ayant eu le statut civil coutumier mais déjà proposés à l'inscription d'office au titre du a) de l'article 218 ne soient pas proposés à l'inscription d'office au titre du statut coutumier.

L'inscription d'office des électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier est donc juridiquement réalisable et techniquement envisageable.

4.4. Les autres catégories d'électeurs ne pouvant se prêter à une telle inscription d'office

Le comité des signataires du 3 octobre 2014 avait décidé que soit également étudiée la faisabilité technique et juridique d'une inscription d'office des deux catégories d'électeurs suivantes :

4.4.1. Les électeurs relevant de la catégorie visée par le d) de l'article 218 de la loi organique

Il s'agit des électeurs qui, nés en Nouvelle-Calédonie, y sont ou y ont été inscrits sur la liste électorale prévue par l'article L.17 du code électoral, cette inscription actuelle ou passée constituant une présomption de localisation sur le territoire du centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM).

Dans son avis du 29 janvier 2015 précité, le Conseil d'État considère que l'inscription d'office des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et qui ont été inscrits sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie, par présomption de l'établissement passé ou présent sur le territoire de leur centre des intérêts matériels et moraux, méconnaîtrait l'esprit et la lettre de

l'Accord de Nouméa. En effet, ce dernier ne précise pas cette notion et, dans le silence des textes, sa définition jurisprudentielle excède largement la seule naissance sur le territoire et l'inscription passée ou présente sur la liste électorale générale du territoire sans aucune condition de durée.

En outre, admettre que l'existence en Nouvelle-Calédonie du centre des intérêts matériels et moraux pourrait se déduire du seul fait de l'inscription sur la liste électorale générale reviendrait à supprimer l'une des conditions prévues par l'Accord de Nouméa.

4.4.2. Les électeurs relevant de la catégorie visée par le h) de l'article 218 de la loi organique

Il s'agit des électeurs qui, nés à compter du 1^{er} 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, à savoir être électeur en 1998 et avoir son domicile sur le territoire entre le 6 novembre 1988 et le 8 novembre 1998.

Dans son avis du 29 janvier 2015 précité, le Conseil d'Etat émet de fortes objections à cette éventuelle inscription d'office.

Les difficultés matérielles rencontrées dans l'identification des parents et la recherche du respect par l'un d'entre eux aux moins des conditions nécessaires pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 rendent en pratique impossible l'inscription d'office des électeurs concernés sans une démarche positive de leur part.

L'inscription d'office de cette catégorie d'électeurs ne pourrait être alors réalisée que pour une faible partie d'entre eux, alors même que tous seraient fondés à penser qu'ils n'ont aucune démarche à accomplir.

4.4.3. Les autres conditions prévues par l'article 218 de la loi organique

Les autres conditions prévues par l'article 218 de la loi organique, qui ne faisaient pas l'objet d'une suggestion d'inscription d'office, ne sont évidemment pas susceptibles de faire l'objet d'une telle inscription d'office en tant qu'elles font appel à des situations qui ne peuvent pas se présumer ou se déduire d'une situation objective. C'est notamment le cas des conditions de durée de résidence ou de la localisation du centre des intérêts matériels et moraux qui appellent des justificatifs que seul l'intéressé est en mesure d'apporter.

Les jeunes majeurs relevant notamment du second cas de figure de l'alinéa d) – avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie - ou de l'alinéa h) - avoir eu un parent satisfaisant aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998 – seront a priori dispensés, comme tout jeune accédant à la majorité, d'une démarche personnelle d'inscription mais pas de la production, sur demande des services municipaux et des commissions administratives, des justificatifs propres à établir leur situation. Ils pourront néanmoins effectuer cette démarche volontaire s'ils le souhaitent.

4.5. L'exigence d'une inscription sur la liste électorale générale de la Nouvelle-Calédonie

Tant le point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa consacré notamment au corps électoral spécial à la consultation que l'article 218 de la loi organique prévoient que sont admis à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de cette consultation, sans autre précision.

Dans son avis du 6 février 2014 précité, le Conseil d'Etat a rappelé que cette inscription préalable sur cette liste électorale s'appliquait nécessairement à la liste électorale dite « générale » établie en application de l'article L.11 du code électoral et pas à la liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province. Cette précision ne permet pas toutefois, dans le silence des textes, d'apprécier la localisation territoriale de cette liste électorale générale. S'agit-il obligatoirement d'une liste électorale communale de la Nouvelle-Calédonie ou non ? En d'autres termes, les électeurs qui ne remplissent pas les conditions de domicile, de résidence ou de contribution fiscale pour être inscrits sur une liste électorale communale en Nouvelle-Calédonie le moment venu, peuvent-ils néanmoins faire partie des « *populations intéressées* » mentionnées à l'avant-dernier alinéa du préambule de l'Accord de Nouméa, s'ils remplissent par ailleurs l'une des conditions prévues par l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 ?

En effet, sans que son importance puisse être aisément appréciée, un certain nombre de calédoniens de toute origine est susceptible de ne pas résider en Nouvelle-Calédonie au moment de la consultation, résidant en métropole pour une période plus ou moins longue à l'occasion ou par suite d'une formation professionnelle qualifiante comme le sont par exemple les programmes de formation prévus par le point 4.1. de l'Accord de Nouméa (programmes « 400 cadres » puis « cadre-avenir », ...).

Prises isolément, à l'exception du d) de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999, les conditions prévues par cet article 218 laissent ouverte la possibilité pour un calédonien présent sur le territoire en 1998 mais l'ayant quitté depuis, de participer à la consultation.

Cette question n'a pas fait réellement l'objet d'une position politique ou juridique expressément évoquée jusqu'à présent.

Interrogé sur cette question nouvelle par le Gouvernement, dans son dernier avis du 29 janvier 2015 précité, le Conseil d'Etat a considéré que le législateur de 1999 s'était inscrit dans la continuité directe du législateur de 1988, l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988 précisant clairement que les électeurs qui devaient se prononcer sur le référendum remplacé, en 1998, par la consultation approuvant l'Accord de Nouméa, devaient être inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de la consultation.

Le Conseil d'Etat estime également que l'esprit de l'Accord de Nouméa exclut qu'un électeur n'ayant plus aucun lien avec la Nouvelle-Calédonie depuis de nombreuses années participe à la consultation au seul motif qu'il serait né sur le territoire et y aurait eu le centre de ses intérêts matériels et moraux pendant ses premières années.

Partageant le souci d'éviter une telle conséquence non désirée d'une interprétation trop large des textes, le présent projet de loi ne retient pas la possibilité pour les « calédoniens de l'extérieur » de voter lors de la consultation.

L'obligation d'une inscription sur une liste électorale générale communale en Nouvelle-Calédonie pourra être opportunément rappelée, lors de chaque révision annuelle de cette liste, par des campagnes médiatiques locales ou par l'intermédiaire des représentants de la Nouvelle-Calédonie en métropole notamment.

4.6. Modalités de mise en œuvre

Le corps électoral spécial à la consultation prévu à l'article 218 LO n'est pas identique au corps électoral restreint applicable aux élections aux assemblées de province et au congrès. La liste électorale spéciale à la consultation doit être créée *ab nihilo* par les commissions administratives spéciales.

La date de la consultation n'est pas connue à ce jour. Aux termes du point 5 de l'accord de Nouméa et de l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999, le congrès peut fixer, par délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes entre mai 2014 et mai 2018, la date de la consultation entre mai 2014 et novembre 2018. Si à l'expiration du mois de mai 2018, le congrès n'a pas délibéré, le Gouvernement organise le scrutin entre mai et novembre 2018.

En cas de deux réponses négatives successives, la troisième consultation prévue par l'accord de Nouméa peut intervenir jusqu'en novembre 2022.

Dans cette incertitude et compte tenu de l'ouverture de la période possible pour cette consultation, conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 2014 qui soulignait « *l'intérêt qui s'attache à ce que le processus d'établissement de cette liste soit engagée sans attendre l'intervention de la décision fixant la date de la consultation* », le présent projet permet, en affirmant le caractère « permanent » de la liste électorale spéciale, la possibilité d'engager, dès l'entrée en vigueur de la réforme, les travaux d'établissement de la liste initiale.

Afin de garantir sa fiabilité à la date du scrutin, cette liste électorale spéciale pourra être révisée annuellement jusqu'à cette date. Dans l'hypothèse où cette date serait trop éloignée de la révision annuelle, une révision exceptionnelle préalable à la consultation pourrait être organisée l'année du scrutin.

Dans le même esprit et afin d'éviter que la révision de la liste soit pratiquement impossible compte tenu du trop faible délai entre la délibération du Congrès et la date retenue par cette délibération, le premier alinéa de l'article 217 est complété pour préciser que la délibération fixant la date de la consultation doit précéder celle-ci d'au moins six mois.

Sur le plan juridique, l'article 221 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit, en tant que de besoin, l'intervention d'un décret d'application du titre IX de la même loi, décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres après consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Cette disposition réglementaire d'ordre général s'entend sans préjudice des dispositions réglementaires particulières prévues par :

- l'article 218-1 LO nouveau qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission consultative d'experts ;

- l'article 219 LO, dans sa rédaction actuelle, impliquant la création d'un traitement informatisé du fichier électoral propre à la consultation par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission nationale informatique et libertés (CNIL) ;

- l'article 219 LO, dans sa rédaction modifiée par l'article 4 du présent projet, prévoyant d'une part que les conditions d'établissement et de révision de la liste électorale spéciale à la consultation sont prévues par décret en Conseil d'Etat et d'autre part l'ouverture, par décret, d'une période d'inscription exceptionnelle, si besoin est, l'année de la consultation.

Les autres dispositions réglementaires qui seraient nécessaires feront l'objet du décret prévu par l'article 221 de la loi organique.

L'ensemble de ces dispositions réglementaires seront soumises à l'avis des autorités compétentes de la Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues aux articles 90 et 133 de la loi organique du 19 mars 1999.

CHAPITRE V - CONSULTATIONS MENEES

5.1. Consultation obligatoire du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA)

L'article R. 237-2 du code de justice administrative énonce que « *toute disposition prévoyant la participation des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à d'autres fonctions que celles qui sont mentionnées à l'article R. 231-1 est soumise pour avis au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.* »

Le présent projet de loi organique prévoit que la présidence de la commission consultative d'experts chargée d'apporter une aide à la décision des commissions administratives spéciales est assurée par le président du tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie, ou par le magistrat qu'il délègue à cet effet. Cette disposition appelle la consultation du CSTACAA, qui a rendu son avis le 17 mars 2015.

5.2. Consultation obligatoire du congrès de la Nouvelle-Calédonie

Le projet de loi organique, objet de la présente réforme, a été élaboré à partir des propositions de modifications évoquées lors du dernier comité des signataires du 3 octobre 2014 et soumises, par l'intermédiaire du haut-commissaire à Nouméa, à l'ensemble des partis politiques composant le congrès. Un grand nombre des mesures nouvelles ont, dès lors, déjà donné lieu à avis informel.

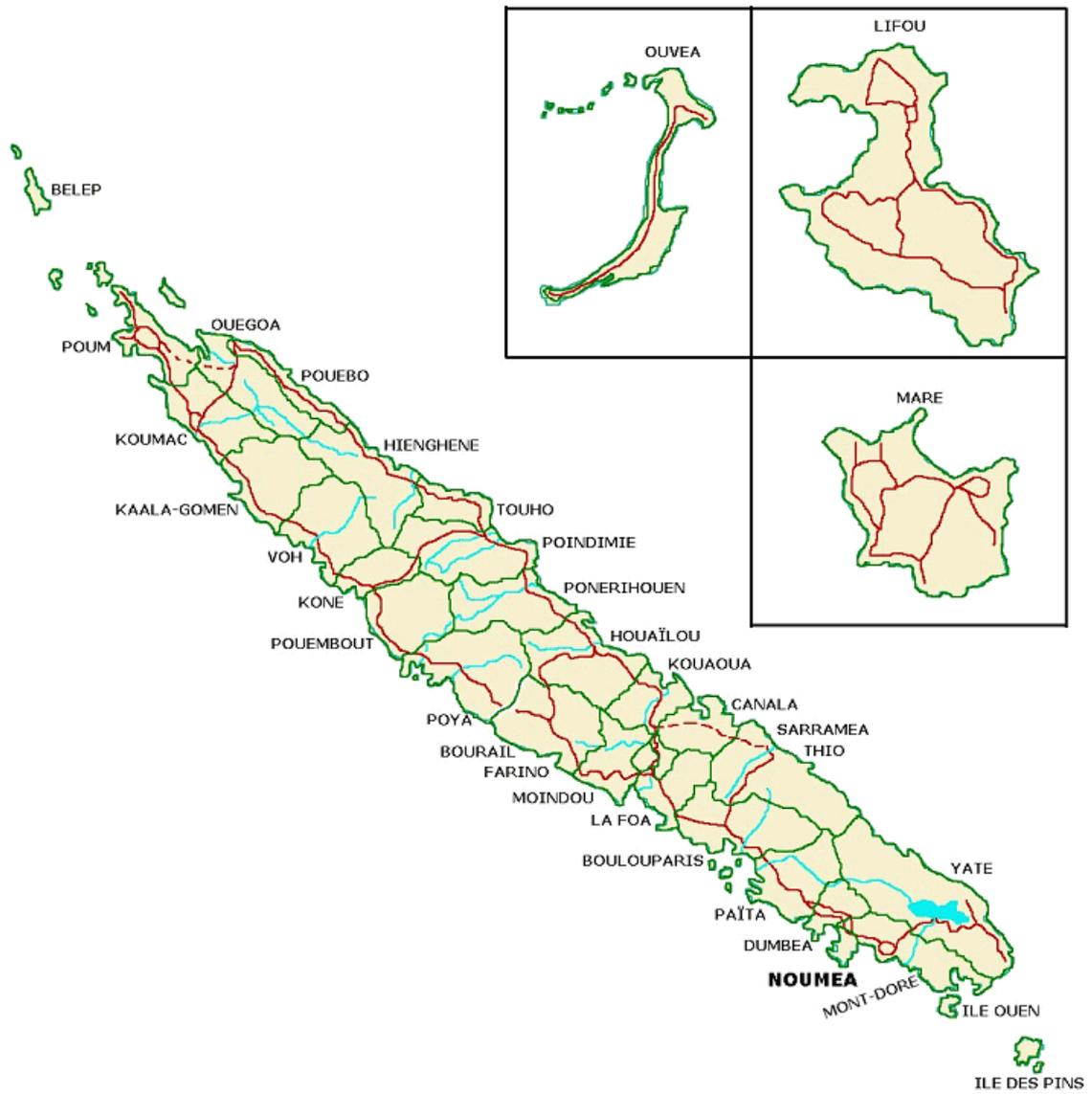
De plus, une consultation officielle du Congrès doit être réalisée, conformément à l'alinéa premier de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, aux termes duquel : « *Le congrès est consulté par le haut-commissaire : 1° Sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie* ».

Le Congrès a été consulté sur le projet de loi organique le 28 février 2015. Il a rendu son avis le 26 mars 2015.

CHAPITRE VI - LES TEXTES D'APPLICATION

Articles du projet de loi organique	Base légale	Objet du décret	Consultation
Article 3	Article 218-1 LO nouveau	Organisation et fonctionnement de la commission consultative d'experts	Conseil d'Etat Gouvernement de la NC
Article 4	Article 219 LO	Traitement automatisé nécessaire à la tenue du fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation	CNIL Conseil d'Etat Gouvernement de la NC
Article 4	Article 219 LO	Conditions d'établissement et de révision de la liste électorale spéciale à la consultation	Conseil d'Etat Gouvernement de la NC
Article 4	Article 219 LO	Eventuelle période complémentaire d'inscription sur la liste électorale générale et la liste électorale spéciale	Gouvernement de la NC
Sans objet	Article 221 LO	Modalités d'application du titre IX LO en tant que de besoin	Conseil d'Etat conseil des ministres congrès de la NC

ANNEXE 1 - CARTE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE



ANNEXE 2 – COMPTE RENDU DU XII^{ème} COMITE DES SIGNATAIRES



PREMIER MINISTRE

XII^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa

Vendredi 3 octobre 2014

Hôtel de Matignon

Relevé de conclusions

Le XII^{ème} comité des signataires de l'Accord de Nouméa, institué par le point 6.5 de l'Accord, s'est réuni le vendredi 3 octobre 2014, sous la présidence de M. Manuel VALLS, Premier ministre, en présence de Mme George PAU-LANGEVIN, ministre des outre-mer.

Ont participé à ce comité, en leur qualité de signataire, M. Paul NEAOUTYINE, M. Victor TUTUGORO, M. Pierre FROGIER, M. Simon LOUECKHOTE, M. Bernard DELADRIERE et M. Harold MARTIN.

Ont également participé les parlementaires et les représentants des institutions de la Nouvelle-Calédonie : Mme Sonia LAGARDE, députée de la 1^{ère} circonscription, M. Philippe GOMES, député de la 2^{ème} circonscription, M. Hilarion VENDEGOU, sénateur, M. Maurice PONGA, député européen, M. Gaël YANNO, président du Congrès, Mme Cynthia LIGEARD, présidente du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, M. Philippe MICHEL, président de la province Sud, et M. Jean KAYS, président du sénat coutumier.

Le XII^{ème} comité a enfin été élargi aux forces politiques représentées par un groupe au congrès de Nouvelle-Calédonie : M. Grégoire BERNUT, Mme Isabelle LAFLEUR, M. Adolphe DIGOUE, M. Philippe DUNOYER et M. Gérard POADJA ont participé à la réunion à ce titre.

Etaient également présents : M. Marc VIZY, conseiller du Président de la République, M. Vincent BOUVIER, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Thomas DEGOS, directeur général des outre-mer.

Les travaux du XII^{ème} comité des signataires ont été ouverts par le Premier ministre. Tous les points inscrits ont fait l'objet d'une présentation liminaire synthétique par le haut-commissaire

ou le directeur général des Outre-mer, puis ont donné lieu aux échanges et conclusions retranscrits dans le présent relevé de conclusions.

A titre préliminaire, le Premier ministre a regretté l'absence de l'Union Calédonienne au XII^e comité des signataires. Il a souligné la nécessité de maintenir le dialogue avec cette composante du mouvement indépendantiste, et a indiqué à ses partenaires calédoniens que les propositions faites au cours du présent comité seraient présentées à l'Union Calédonienne afin qu'elle puisse, si elle en émettait le souhait, s'associer pleinement à leur mise en oeuvre.

I/ AVENIR INSTITUTIONNEL

M. Thomas DEGOS, Directeur général des outre-mer a présenté au comité des signataires une synthèse du rapport rédigé par MM. COURTIAL et MÉLIN-SOUCRAMANIEN.

Dans la perspective de la préparation de la consultation prévue par l'Accord de Nouméa, les membres du comité des signataires en ont débattu et ont convenu de poursuivre en Nouvelle-Calédonie le travail de réflexion, en s'appuyant sur les thèmes mentionnés au point 5 de l'Accord de Nouméa (transfert des compétences régaliennes, transformation de la citoyenneté en nationalité, statut international) dans le respect des convictions de chacun.

Sur proposition du Premier ministre, les partenaires se sont accordés sur l'intérêt qu'il y a à mettre en place trois groupes de travail, présidés par le Haut-commissaire et composés de toutes les forces politiques représentées au Congrès destinés à approfondir la réflexion sur ces trois thèmes. Le Premier ministre a proposé d'y associer les signataires.

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.

III/ TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le Directeur Général des Outre-mer présente les principaux points relatifs aux transferts de compétences effectués à ce jour, en particulier dans les domaines du droit civil, de la sécurité civile, et de l'enseignement.

Conformément aux conclusions des Xe et XIe comités, l'Etat a présenté les éléments dont il dispose sur les transferts susceptibles d'être opérés en vertu de l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 de sorte que le Congrès puisse disposer de tous les éléments d'appréciation lorsqu'il sera amené à se prononcer conformément à la loi organique.

Une présentation exhaustive est faite au comité des travaux menés sur les transferts de l'article 27 par la structure interministérielle d'accompagnement des transferts :

- enseignement supérieur ;
- communication audiovisuelle ;
- règles relatives aux collectivités.

L'Etat souligne que le point 3.1.2 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa prévoit le transfert de ces compétences, sans toutefois en fixer les modalités, et que c'est l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 qui prévoit que « le congrès peut, à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférées, par une loi organique ultérieure » ces compétences.

Il relève que, à ce titre, les dispositions de l'article 27 de la loi organique font obstacle à ce que l'Etat, à défaut d'adoption d'une telle résolution par le Congrès, procède de sa propre initiative au transfert de ces compétences.

L'Etat indique que la structure interministérielle d'accompagnement des transferts, mise en place auprès du ministre chargé de l'outre-mer, a mené depuis près d'un an un travail qui a permis de préciser le périmètre de ces compétences. Sur ces bases seront déterminés les moyens humains et financiers correspondants, et identifiées les difficultés pour les exercer.

L'Etat s'engage à transmettre dans les prochains jours un document présentant de manière exhaustive le périmètre des compétences listées à l'article 27.

Les partenaires confirment la nécessité d'informer les institutions calédoniennes et de les associer aux travaux conduits par l'Etat sur les transferts de l'article 27. Un groupe de travail sera installé sous l'égide du Haut-commissaire.

IV / NICKEL

Les partenaires calédoniens ont chacun rappelé leur position respective sur la question du Nickel.

Le comité des signataires s'accorde sur la nécessité de doter la Nouvelle-Calédonie d'une politique minière cohérente.

Il relève que plusieurs sujets sont abordés : la gestion et la valorisation des ressources minières, l'exportation de minerai brut, la structure de l'actionnariat des sociétés métallurgiques ou la contribution du nickel à la richesse présente et future du pays.

L'Etat souligne que si la Nouvelle-Calédonie et ses provinces détiennent l'essentiel des compétences en matière minière, le sujet présente aussi un intérêt pour lui, qu'il s'agisse de la question stratégique des approvisionnements en nickel ou du rôle qu'il joue comme actionnaire par le biais de la BPI.

Les partenaires estiment utile de relancer les travaux sur la définition d'une « stratégie-pays » en matière de nickel, et s'accordent sur l'intérêt de mener cette réflexion dans le cadre du comité des présidents élargi aux signataires.

Il est demandé au Haut-commissaire de réunir ce comité afin de convenir localement d'un cycle de réunions destinées à aborder l'ensemble des sujets mentionnés plus haut.

V / POINTS DIVERS

L'Etat fait un point sur l'état d'avancement de la construction des lycées de Pouembout et du Mont-Dore, et souligne que si des retards imputables à des problèmes techniques ont pu être constatés, les deux projets seront finalisés dans la perspective de la rentrée 2016 pour le premier et 2017 pour le second. Les engagements financiers de l'Etat sont confirmés.

S'agissant du projet d'antenne pénitentiaire en Province nord, l'Etat indique que la construction devrait débuter dans les meilleurs délais, les crédits nécessaires ayant été sanctuarisés par le Gouvernement dans le budget triennal 2016-2018.

Enfin, l'Etat informe le comité que le montant consacré à la prochaine génération de contrats de développement ne sera pas inférieur à celui des contrats de la génération actuelle.

L'exécution du contrat de développement en cours est prolongée d'une année.

VI / DECLARATION

Mme Cynthia LIGEARD, MM. Pierre FROGIER, Hilarion VENDEGOU, Maurice PONGA, Simon LOUECKHOTE, Harold MARTIN, Grégoire BERNUT et Bernard DELADRIERE émettent un avis réservé sur l'ensemble des conclusions de la réunion du XIIe comité des signataires de ce jour compte tenu de la configuration du comité non conforme à l'Accord de Nouméa.

ANNEXE 3 – CALENDRIER DE TRAVAIL DE LA MISSION 2014

Révision LES + TA : Planning 2014 simplifié

Jeudi	27 février	Arrivée des magistrats	
Vendredi	28 février	Réunion d'ouverture de la mission	
Samedi	1 ^{er} mars		
Dimanche	2 mars		
Lundi	3 mars	1^{ère} phase des travaux Réunions des commissions administratives spéciales	
Mardi	4 mars		
Mercredi	5 mars		
Jeudi	6 mars		
Vendredi	7 mars		
Samedi	8 mars		
Dimanche	9 mars		
Lundi	10 mars	Dépôt des recours gracieux	
Mardi	11 mars		
Mercredi	12 mars		
Jeudi	13 mars	2^{ème} phase des travaux Examen des recours gracieux	
Vendredi	14 mars		
Samedi	15 mars		
Dimanche	16 mars		
Lundi	17 mars		
Mardi	18 mars		
Mercredi	19 mars		
Jeudi	20 mars	Dépôt des recours contentieux devant le TPI de Nouméa ou sections détachées de Koné et Lifou	
Vendredi	21 mars		
Samedi	22 mars		
Dimanche	23 mars		
Lundi	24 mars		
Mardi	25 mars		
Mercredi	26 mars		
Jeudi	27 mars	Examen des recours contentieux par le TPI	
Vendredi	28 mars		
Samedi	29 mars		
Dimanche	30 mars		
Lundi	31 mars		
Mardi	1 ^{er} avril		
Mercredi	2 avril		
Jeudi	3 avril	3^{ème} phase des travaux Rectifications sur décisions judiciaires	
Vendredi	4 avril		
Samedi	5 avril		
Dimanche	6 avril		
Lundi	7 avril		
Mardi	8 avril		
Mercredi	9 avril		
Jeudi	10 avril	4^{ème} phase des travaux Examen des inscriptions hors période	
Vendredi	11 avril		
Samedi	12 avril		
Dimanche	13 avril		
Lundi	14 avril		
Mardi	15 avril		
Mercredi	16 avril		
Jeudi	17 avril		
Vendredi	18 avril		
Samedi	19 avril		
Dimanche	20 avril		
Lundi	21 avril		
Mardi	22 avril		
Mercredi	23 avril		
Jeudi	24 avril		
Vendredi	25 avril		
Samedi	26 avril		

Avis du Conseil d'État

CONSEIL D'ÉTAT

Assemblée générale

Séance du jeudi 2 avril 2015

Section de l'intérieur

N° 389.785

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS**

**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 vœu du XII^{ème} 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 2015¹, 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.

¹ Accessibles sur le site internet du Conseil d'État (<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Les-avis-rendus-par-le-Conseil-d-Etat-sur-questions-du-Gouvernement>)