

N° 145

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, modifiant l'article 77 de la Constitution,

Par M. Jean-Jacques HYEST,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Simon Loueckhote, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3004, 3506 et T.A. 631

Sénat : 121 (2006-2007)

Constitution.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	
ISSUE DE L'ACCORD DE NOUMÉA	10
A. LA DÉFINITION DES CONDITIONS D'ÉVOLUTION DE L'ARCHIPEL PAR	
L'ACCORD DE NOUMÉA	10
1. <i>De l'instabilité institutionnelle aux accords de Matignon</i>	10
2. <i>Les modalités d'évolution de l'archipel définies par l'accord de Nouméa</i>	11
a) <i>Le report de l'échéance définie par les accords de Matignon</i>	11
b) <i>La consécration de l'accord de Nouméa par la révision constitutionnelle du 20</i>	
<i>juillet 1998</i>	12
B. LA CITOYENNETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA COEXISTENCE DE	
PLUSIEURS LISTES ÉLECTORALES	14
1. <i>Les restrictions au corps électoral, des accords de Matignon à l'accord de Nouméa</i>	14
2. <i>Les listes électorales définies par la loi organique du 19 mars 1999</i>	16
a) <i>La liste électorale pour les scrutins européens, nationaux et municipaux</i>	16
b) <i>La liste électorale restreinte pour les consultations sur l'accèsion à la pleine</i>	
<i>souveraineté de la Nouvelle-Calédonie</i>	16
c) <i>La liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de</i>	
<i>province</i>	18
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE RÉVISION NÉCESSAIRE,	
CONFIRMANT LES POSITIONS ANTÉRIEURES DU PARLEMENT	22
A. LA NECESSITÉ D'UNE DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE	
INTERPRÉTATIVE	22
1. <i>La décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999 et la nécessaire intervention</i>	
<i>du pouvoir constituant</i>	22
2. <i>Le précédent inabouti de 1999</i>	25
B. LA COMPATIBILITÉ DU CORPS ELECTORAL RESTREINT AVEC LES	
ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE	26
1. <i>La primauté des dispositions constitutionnelles sur le droit international</i>	26
2. <i>Des restrictions compatibles avec les engagements internationaux de la France</i>	27
C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CONFIRMATION DE LA POSITION ADOPTÉE	
EN 1999 ET LE RESPECT DE LA PAROLE DE L'ÉTAT	29
1. <i>Le respect des engagements de l'État</i>	29
2. <i>Le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale</i>	29
3. <i>Les conséquences du « gel » du corps électoral</i>	30
a) <i>Une incidence limitée sur les effectifs de la liste électorale spéciale</i>	30
b) <i>Un dispositif transitoire</i>	32
TABLEAU COMPARATIF	33
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	35
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	39
ANNEXE 2 - ACCORD DE NOUMÉA	41
ANNEXE 3 - EXTRAITS DE LA DECISION DE LA COUR EUROPENNE DES	
DROITS DE L'HOMME DU 11 JANVIER 2005 AFFAIRE PY C/FRANCE	53
ANNEXE 4 - EXTRAITS DES RELEVÉS DES CONCLUSIONS DES COMITÉS	
DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA (17 JUIN 2003, 20 JANVIER	
2005 ET 2 FÉVRIER 2006)	63

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 10 janvier 2007 sous la présidence de M. Patrice Gélard, vice-président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst, président, le projet de loi constitutionnelle n° 121 (2006-2007) modifiant l'article 77 de la Constitution.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a souligné que l'histoire récente de la Nouvelle-Calédonie, marquée par une grande instabilité et par des violences dans les années 1980, permettait de mesurer le prix du consensus retrouvé depuis les accords de Matignon en 1988 et conforté par l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

Rappelant que cet accord faisait de la Nouvelle-Calédonie une entité *sui generis* et définissait une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie au sein de la nationalité française, il a expliqué que l'article 77 de la Constitution avait autorisé le Parlement à prendre, par une loi organique, les mesures nécessaires à son application. Il a estimé que dans sa décision du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel avait fait prévaloir une interprétation du corps électoral restreint pour les élections aux assemblées de province et au congrès différente de celle exposée dans les travaux préparatoires de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Il a indiqué que l'interprétation d'un corps électoral « glissant », retenue par le juge constitutionnel, n'avait cependant pas encore produit d'effet sur la composition du corps électoral, les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après la consultation du 8 novembre 1998 sur l'accord de Nouméa ne justifiant pas encore de dix ans de résidence sur le territoire.

Soulignant que l'interprétation du corps électoral « figé », n'intégrant pas les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie après 1998, était la seule compatible avec l'esprit de l'accord de Nouméa, il a rappelé que l'Assemblée nationale et le Sénat avaient adopté dès juin et octobre 1999 un projet de loi constitutionnelle réaffirmant cette position.

Expliquant que depuis cette tentative de révision constitutionnelle, inaboutie, la jurisprudence avait établi la compatibilité de la cristallisation du corps électoral avec les engagements internationaux de la France, il a considéré que l'adoption du projet de loi constitutionnelle n'aurait qu'une incidence limitée sur les effectifs de la liste électorale spéciale pour l'élection aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il a enfin précisé que les dispositions relatives au corps électoral, comme les orientations de l'accord de Nouméa, avaient un caractère transitoire, l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie devant en toute hypothèse être redéfinie à l'issue d'une période de quinze à vingt ans.

En conséquence, suivant la proposition de son rapporteur et à l'issue d'un large débat auquel ont pris part MM. Simon Loueckhote, Hugues Portelli, Bernard Frimat et Pierre Fauchon, **la commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification.**

Mesdames, Messieurs,

Le processus engagé par les accords de Matignon en 1988 a apporté à la Nouvelle-Calédonie une situation institutionnelle apaisée. Cette stabilisation est le résultat d'une intense mobilisation politique et juridique, qui a doté la Nouvelle-Calédonie d'une organisation adaptée à son identité particulière.

Les réformes statutaires se sont en effet succédé à un rythme croissant après 1946, jusqu'à ce que la violence et l'impasse politique amènent les autorités locales et nationales à inventer un modèle original, faisant une large place à l'identité kanak et prenant en compte la nécessité d'un rééquilibrage économique des provinces.

Ainsi, depuis l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, la Nouvelle-Calédonie constitue une entité juridique *sui generis*, dont les institutions et le système politique traduisent l'ambition d'un destin commun à toutes les communautés et définissent un partage de souveraineté avec la France.

Fondé sur les mêmes principes que les accords de Matignon signés en juin 1988, l'accord de Nouméa comporte de nombreuses innovations, telles que la définition d'une citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française. Peuvent donc participer pleinement à la conduite des affaires de la Nouvelle-Calédonie ceux de ses habitants qui justifient d'une implantation ancienne et solide sur son territoire.

Si la loi référendaire du 7 novembre 1988 relative à la mise en œuvre des accords de Matignon comportait déjà une restriction du corps électoral pour le scrutin d'autodétermination, elle ne l'étendait pas aux élections aux conseils de province et au congrès¹.

L'accord de Nouméa prévoit quant à lui que « *le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée* ». Afin de permettre la mise en œuvre de l'accord, le titre XIII de la Constitution, consacré aux « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », a défini les conditions de la consultation des populations de la

¹ Les signataires de la déclaration de Matignon, qui prévoyait d'appliquer la même restriction du corps électoral pour les élections aux conseils de province, sont revenus sur ce point lors de la négociation d'Oudinot d'août 1988.

Nouvelle-Calédonie sur l'accord de Nouméa et autorisé le Parlement à prendre, par une loi organique, les mesures nécessaires à son application.

Toutefois, le Conseil constitutionnel, examinant en mars 1999 la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, a fait prévaloir une interprétation du corps électoral restreint ouvrant le droit de vote aux élections provinciales aux nationaux français arrivés en Nouvelle-Calédonie après 1998 et justifiant de dix ans de résidence à la date de l'élection¹.

La question porte en fait sur la nature du tableau annexe visé à l'article 188 de la loi organique². Le Conseil constitutionnel estime qu'il s'agit du tableau intégrant chaque année les nationaux français, au fil de leur arrivée en Nouvelle-Calédonie, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la consultation du 8 novembre 1998 relative à l'accord de Nouméa.

Cette interprétation, organisant un corps électoral « glissant », diffère de celle affirmée par le législateur lors de l'élaboration de la loi organique, définissant un corps électoral « figé ». En effet, il ressort des travaux préparatoires que le tableau annexe visé à l'article 188 de la loi organique est celui arrêté en vue de la consultation du 8 novembre 1998, recensant les personnes qui ne justifiaient pas à **cette date** de dix ans de résidence sur le territoire.

Aussi, l'Assemblée nationale et le Sénat ont-ils respectivement adopté, en juin et en octobre 1999, un projet de loi constitutionnelle rétablissant l'interprétation selon laquelle ne sont admis à participer aux élections provinciales que les électeurs installés en Nouvelle-Calédonie avant la consultation de 1998 et domiciliés sur le territoire depuis dix ans³.

Cependant, du fait de l'ajournement, pour des raisons extérieures au texte sur la Nouvelle-Calédonie, de la réunion du Parlement en Congrès sur ce projet de loi constitutionnelle, l'inscription dans la Constitution du « gel » du corps électoral est restée en suspens.

Or, les dispositions relatives au corps électoral des assemblées de province et du congrès de Nouvelle-Calédonie figuraient au sein d'un projet de loi constitutionnelle portant à titre principal sur le statut de la Polynésie française. Ce projet ne peut aujourd'hui être repris en l'état, la Polynésie française ayant depuis été dotée d'un statut d'autonomie, défini conformément au cadre constitutionnel des collectivités d'outre-mer (article 74 de la Constitution).

Le Sénat est par conséquent appelé à examiner un nouveau projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 77 de la Constitution. L'objet de ce texte, adopté par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2006, est d'inscrire

¹ Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Un tableau annexe est un document dressant la liste des personnes satisfaisant aux conditions générales pour être électeurs, mais **ne remplissant pas** les conditions particulières pour participer aux élections considérées.

³ La restriction du corps électoral ne s'appliquant, conformément à l'accord de Nouméa, que pendant une période transitoire de quinze à vingt ans, à l'issue de laquelle il sera procédé à une ou plusieurs consultations sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

dans la Constitution la définition du corps électoral appelé à élire les assemblées de province et le congrès de la Nouvelle-Calédonie qu'avait retenue le législateur dès 1999.

En dépit du temps écoulé depuis la première tentative de révision constitutionnelle sur cette question en 1999, le texte soumis au Sénat permettra de préciser en temps utile la volonté du pouvoir constituant. En effet, les personnes inscrites au tableau annexe en raison de l'interprétation retenue par le juge constitutionnel, et qui en seront retirées après l'adoption du présent projet de loi constitutionnelle, n'auraient, en tout état de cause, pu participer à l'élection des assemblées de province et du congrès de Nouvelle-Calédonie avant le scrutin de 2009.

*

* *

La Nouvelle-Calédonie en quelques chiffres

Située dans le Pacifique occidental, la Nouvelle-Calédonie, dont la superficie atteint 18.575 km², fait partie de l'ensemble mélanésien.

L'archipel comprend la Grande-Terre (400 km de long sur 50 km de large), les quatre îles Loyauté (Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré), l'archipel des îles Belep, l'île des Pins et quelques îlots lointains.

La zone économique exclusive entourant la Nouvelle-Calédonie couvre 1,4 million de km² (soit la moitié de la superficie de la mer Méditerranée).

La Nouvelle-Calédonie se situe à 18.368 km de Paris, à 4.629 km de Papeete, à 2.103 km des îles Wallis et Futuna, à 1.978 km de Sydney (Australie) et à 1.859 km d'Auckland (Nouvelle-Zélande).

Le recensement effectué en 2004 par l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie établit la population de la collectivité à **230.789 habitants**, contre 196.936 en 1996, soit une progression de 17,25 %. Ce recensement ne comporte pas de répartition entre les différentes communautés.

La population de l'archipel se répartit de la façon suivante :

- Province Sud : 164.235 habitants (134.546 en 1996) ;
- Province Nord : 44.474 habitants (41.413 en 1996) ;
- Province des îles Loyauté : 22.080 habitants (20.877 en 1996).

La répartition spatiale de la population fait apparaître une forte concentration à Nouméa, qui regroupe 91.386 habitants, soit 39,5 % de la population de la collectivité, tandis que le Grand Nouméa, qui rassemble les communes de Dumbéa, Païta, Mont-Dore et Nouméa, concentre près de 60 % des habitants.

La population de la Nouvelle-Calédonie est **très jeune**, puisque 39,5 % de la population a moins de 20 ans (25,3 % en métropole).

I. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ISSUE DE L'ACCORD DE NOUMÉA

L'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie résulte pour l'essentiel de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, approuvé lors de la consultation de la population du 8 novembre 1998, et concrétisé par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et la loi organique du 19 mars 1999. Aux termes de cet accord, la Nouvelle-Calédonie jouit d'un statut d'autonomie devant aboutir, à l'issue d'une période de quinze à vingt ans, à une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

A. LA DÉFINITION DES CONDITIONS D'ÉVOLUTION DE L'ARCHIPEL PAR L'ACCORD DE NOUMÉA

Comme le rappellent nos collègues Christian Cointat, Simon Sutour et votre rapporteur dans le rapport fait à l'issue de leur mission effectuée en Nouvelle-Calédonie en septembre 2003, *« tout le prix du consensus retrouvé autour des institutions de la Nouvelle-Calédonie ne peut se mesurer sans un retour sur l'histoire récente de cette collectivité marquée par la violence et l'instabilité »*¹.

1. De l'instabilité institutionnelle aux accords de Matignon

Après la Seconde Guerre mondiale, le débat politique néo-calédonien est dominé par l'Union calédonienne (UC), alliance pluriethnique et autonomiste fondée en 1956. Dans les années 1970, la production de nickel se développe et de nouveaux arrivants -néo-hébridais et Wallisiens pour la plupart- s'installent.

Face à l'affirmation de la revendication indépendantiste, le courant loyaliste, favorable au maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, s'organise avec la création en 1978 par M. Jacques Lafleur du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR). Les forces indépendantistes se fédèrent quant à elles, en 1984, autour du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dirigé par le regretté Jean-Marie Tjibaou.

Aussi la Nouvelle-Calédonie connaît-elle au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle une évolution statutaire marquée par une grande instabilité, qui aboutit dans les années 1980 à une crise particulièrement grave.

En effet, de 1946, date de son accession au statut de territoire d'outre-mer, à 1988, l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie a fait

¹ Rapport fait au nom de la commission des lois par MM. Jean-Jacques Hyst, Christian Cointat et Simon Sutour à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003, n° 216 (2003-2004).

l'objet de huit statuts¹, dont quatre entre 1984 et 1988. A cette époque, le débat sur l'accès à l'indépendance se radicalise et les tensions entre les communautés s'accroissent. La succession de statuts éphémères s'accompagne de violences, qui culminent lors de l'embuscade de Hienghène le 5 décembre 1984 et de la prise d'otages d'Ouvéa le 22 avril 1988.

Afin d'éviter que la Nouvelle-Calédonie ne sombre dans la guerre civile, le Premier ministre, M. Michel Rocard, dépêche alors une mission chargée de renouer le dialogue entre le FLNKS et le RPCR.

Ces négociations aboutissent le 26 juin 1988 à **une déclaration commune signée à l'hôtel Matignon** par le Premier ministre, huit représentants du RPCR et cinq représentants du FLNKS. Le 20 août 1988 intervient **l'accord Oudinot**, qui fixe le principe d'une consultation sur l'autodétermination à échéance de dix ans et organise un nouvel équilibre institutionnel².

Le nouveau statut découlant des accords de Matignon est soumis à un **référendum national le 6 novembre 1988** ; malgré un faible taux de participation, le « oui » l'emporte avec 80 % des suffrages exprimés.

La mise en œuvre des accords de Matignon rétablit durablement la paix civile et donne à la Nouvelle-Calédonie des institutions stables.

Aussi, les protagonistes sont-ils convaincus, à l'issue de la période de dix ans, de la nécessité de préserver ces acquis en repoussant une consultation référendaire sur l'autodétermination susceptible de raviver les antagonismes.

2. Les modalités d'évolution de l'archipel définies par l'accord de Nouméa

a) Le report de l'échéance définie par les accords de Matignon

Lors des débats de confrontation entre les projets institutionnels du FLNKS et du RPCR, engagés en 1995, le premier impose un **préalable minier** à la poursuite des négociations, afin de permettre la construction d'une usine métallurgique dans la province Nord, dans un objectif de rééquilibrage économique. Après la signature, le 1^{er} février 1998, des accords de Bercy prévoyant un échange de massifs miniers entre les sociétés engagées dans l'exploitation du nickel, les négociations politiques reprennent et aboutissent à **l'accord de Nouméa, signé par l'ensemble des partenaires le 5 mai 1998**, lors de la visite du Premier ministre, M. Lionel Jospin.

Cet accord, qui détermine pour une **période transitoire de quinze à vingt ans** l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, les modalités de son émancipation et les voies de son rééquilibrage économique et

¹ Cf. le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la Nouvelle-Calédonie, n°180 (1998-1999).

² La déclaration signée à Matignon et l'accord Oudinot constituent les « accords de Matignon ».

social, est largement approuvé par la population de l'archipel lors de la **consultation du 8 novembre 1998**, le « oui » recueillant 72 % des suffrages exprimés¹.

L'accord de Nouméa prend en compte les spécificités de la Nouvelle-Calédonie, justifiant des innovations institutionnelles et juridiques. Son préambule reconnaît « *les ombres de la période coloniale* » et affirme la nécessité de « *poser les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie* », permettant « *la refondation d'un contrat social entre toutes les communautés* ». Le document d'orientation, second volet de l'accord, prévoit ensuite un renforcement considérable des compétences de la Nouvelle-Calédonie, le transfert du pouvoir exécutif à un gouvernement collégial et la création d'un sénat coutumier.

La mise en œuvre de plusieurs innovations juridiques prévues par l'accord, dérogeant à certains principes à valeur constitutionnelle, impliquait nécessairement une **révision de la Constitution**.

Tel était en particulier le cas de l'adoption par le congrès de « lois du pays » susceptibles d'être déferées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation et de la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie fondant des restrictions au corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province et pour les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté. Le dispositif défini par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a ensuite permis l'adoption de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi ordinaire la complétant.

b) La consécration de l'accord de Nouméa par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998

La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 a rétabli dans la Constitution un titre XIII intitulé « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* », comprenant les articles 76 et 77.

L'article 76 a permis l'organisation de la consultation tendant à l'approbation des dispositions de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 par un corps électoral restreint défini par référence à la loi référendaire du 9 novembre 1988.

Ainsi, conformément au second alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, **ont pu participer à la consultation du 8 novembre 1998 les personnes inscrites sur les listes électorales du territoire à la date de la consultation et qui y avaient leur domicile depuis la date du référendum approuvant la loi statutaire de 1988²**.

¹ Avec un taux de participation de 74 %.

² *Etaient en outre réputées avoir leur domicile sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, alors même qu'elles accomplissaient leur service national ou poursuivaient un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile sur le territoire.*

L'article 77 autorise le législateur organique à adopter des dispositions statutaires dérogeant à des principes à valeur constitutionnelle « *pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies* » par l'accord de Nouméa. Cet article consacre par conséquent :

- le **caractère irréversible des transferts de compétences**, impliquant un dessaisissement du législateur au fur et à mesure des transferts ;

- la possibilité pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie de prendre des **actes de nature législative** susceptibles d'être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur promulgation ;

- la reconnaissance d'une **citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie**, fondant 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 à l'issue de la période transitoire de quinze à vingt ans ;

- la faculté pour la Nouvelle-Calédonie d'adopter des mesures spécifiques visant à limiter l'accès à l'emploi local ;

- la capacité, pour les personnes qui en ont perdu le bénéfice, d'accéder à nouveau au statut civil coutumier, par dérogation à l'article 75 de la Constitution.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a par conséquent défini le statut de la collectivité dans le respect des orientations dérogoires de l'accord de Nouméa.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie

L'Accord de Nouméa prévoit que les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent un congrès, émanation des trois assemblées de province, un sénat coutumier et un gouvernement, désigné à la proportionnelle par le Congrès.

Les **provinces** Sud, Nord et des îles Loyauté ont été créées par la loi référendaire du 9 novembre 1988 et confirmées par la loi organique du 19 mars 1999. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct¹ pour une durée de cinq ans.

Les provinces sont compétentes « *dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie* » (article 20 de la loi organique du 19 mars 1999). Elles exercent donc plus particulièrement leurs attributions en matière d'agriculture, de développement économique, de santé et d'urbanisme. Elles disposent en outre de prérogatives importantes pour la valorisation des ressources en nickel au bénéfice du développement économique de leur territoire.

¹ A la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur des listes bloquées.

Le **congrès**, mis en place en mai 1999, est composé d'une partie des élus des trois assemblées de province. Il compte ainsi 54 membres exerçant un mandat de cinq ans dont 32 des 40 membres de l'assemblée de la province Sud, 15 des 22 membres de l'assemblée de la province Nord et 7 des 14 membres de l'assemblée de la province des îles Loyauté. Le congrès siège chaque année lors de deux réunions ordinaires, dont la durée ne peut excéder deux mois. Il peut également se réunir en session extraordinaire.

Conformément aux orientations du point 2.1.3 de l'Accord de Nouméa, la loi organique a consacré le **pouvoir législatif autonome du congrès**. L'article 99 de la loi organique, mettant en œuvre cette innovation majeure, prévoit en effet que dans douze matières telles que la fiscalité, l'accès au travail des étrangers et l'état et la capacité des personnes, le congrès de Nouvelle-Calédonie peut adopter des lois du pays. Adoptées après avis du Conseil d'Etat, elles peuvent faire l'objet, dans un délai de quinze jours et notamment à la demande du haut-commissaire, d'une deuxième délibération. Celle-ci conditionne une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel appelé à se prononcer dans les trois mois. A l'issue de cette procédure, les lois du pays sont promulguées par le haut-commissaire et acquièrent une valeur législative.

L'**exécutif** de la Nouvelle-Calédonie est assumé par un gouvernement de cinq à onze membres, élus à la proportionnelle par le congrès pour la durée de la mandature. Le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par l'adoption d'une motion de censure revêtue de la signature d'au moins un cinquième de ses membres. Réunissant des représentants de la majorité et de l'opposition, le gouvernement élit son président, chargé de fonctions d'animation et de négociation.

Reconnaissant la place des autorités coutumières, la loi organique instaure des conseils coutumiers dans chacune des huit aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie et crée un **sénat coutumier**, comprenant seize membres. Le sénat coutumier délibère sur les projets de propositions de lois du pays portant notamment sur le statut civil coutumier, les terres coutumières et les signes identitaires. Il est obligatoirement consulté sur les projets de délibération du congrès ou d'une assemblée de province « *intéressant l'identité kanak* ».

B. LA CITOYENNETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS LISTES ÉLECTORALES

1. Les restrictions au corps électoral, des accords de Matignon à l'accord de Nouméa

Jusqu'à la loi du 7 mai 1946 tendant à proclamer citoyens tous les ressortissants des territoires d'outre-mer, le code de l'indigénat de 1887 s'appliquait en Nouvelle-Calédonie. Ce n'est donc qu'à partir de 1946 que les Mélanésiens ont accédé à la citoyenneté française et au droit de vote. L'affirmation du mouvement indépendantiste s'est ensuite accompagnée de la revendication d'une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie, dans la perspective d'un référendum d'autodétermination auquel ne participeraient que les titulaires de cette citoyenneté.

Dès la signature de la déclaration de Matignon le 26 juin 1988, le FLNKS, l'Etat et le RPCR ont convenu que les « *populations intéressées* » à l'avenir du territoire seraient seules habilitées à se prononcer **lors des scrutins**

déterminants pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire les élections au congrès et aux assemblées de province et le scrutin d'autodétermination¹.

Le texte n° 2 de la déclaration de Matignon, relatif aux dispositions institutionnelles et structurelles préparatoires au scrutin d'autodétermination, prévoit que constituent les **populations intéressées** à l'avenir du territoire les électeurs et électrices appelés à se prononcer sur le projet de loi référendaire définissant le nouveau statut, à savoir les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire en 1988 et y maintenant leur domicile.

Ce point de la déclaration n'a pu être mis en œuvre, le Gouvernement ayant relevé *a posteriori* un obstacle constitutionnel à une telle restriction du corps électoral. La restriction du corps électoral aux assemblées de province et au congrès ne figurait donc pas au sein de l'accord d'Oudinot définissant l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, soumise à referendum le 6 novembre 1988.

Reprenant ce qui avait été initialement envisagé en 1988, le point 2.2.1. du document d'orientation de l'accord de Nouméa stipule que, « *comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès sera restreint* ».

Toutefois, lors des négociations difficiles qui ont abouti à l'accord de Nouméa, le FLNKS a accepté, à la demande du RPCR, d'étendre aux électeurs arrivés avant 1998 la possibilité de participer aux élections au congrès et aux assemblées de province, à la condition qu'ils justifient de dix ans de résidence à la date de l'élection.

Ainsi, la restriction du corps électoral pour les élections provinciales et au congrès constitue un point essentiel de l'accord de Nouméa, sur lequel se fonde la définition de la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie.

L'accord signé le 5 mai 1998 stipule en effet que :

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

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

La restriction du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province, ainsi que la restriction du corps électoral participant au scrutin d'autodétermination qui interviendra entre 2014 et 2018, prennent donc leur fondement dans l'accord de Nouméa et expriment une continuité avec les accords de Matignon.

¹ Point 6 du texte n° 2 de la déclaration de Matignon.

2. Les listes électorales définies par la loi organique du 19 mars 1999

Conformément aux orientations définies par l'accord de Nouméa, la loi organique du 19 mars 1999 organise la coexistence de plusieurs listes électorales.

- a) La liste électorale pour les scrutins européens, nationaux et municipaux

La loi organique ne comporte aucune disposition spécifique à ces scrutins qui sont, dès lors, soumis au **régime de droit commun**.

L'ensemble des citoyens français inscrits sur les listes électorales de droit commun en Nouvelle-Calédonie peuvent donc participer aux référendums nationaux, à l'élection présidentielle et aux élections législatives.

Par ailleurs, tous les citoyens de l'Union européenne installés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur les listes électorales de droit commun sont admis à participer aux élections municipales ainsi qu'à l'élection des représentants français au Parlement européen.

Toutefois, s'agissant des élections municipales, le document d'orientation de l'accord de Nouméa précise que « *le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie* ».

Ainsi, l'article 27 de la loi organique dispose que « *le congrès peut, à partir du début de son mandat commençant en 2009, adopter une résolution tendant à ce que lui soient transférées, par une loi organique ultérieure, les compétences suivantes : règles relatives à l'administration des provinces, des communes et de leurs établissements publics, contrôle de légalité des provinces, des communes et de leurs établissements publics [...]* ».

- b) La liste électorale restreinte pour les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie

L'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution est fixée par une délibération du congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres.

Toutefois, si à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat du congrès commençant en 2014 ce dernier n'a pas fixé la date de la consultation, il revient au Gouvernement national de la déterminer.

Dans l'hypothèse où la majorité des suffrages exprimés conclurait au rejet de l'accession de la collectivité à la pleine souveraineté, une deuxième consultation pourrait être organisée à la demande écrite des membres du congrès, cette demande ne pouvant toutefois intervenir dans les six mois précédant le renouvellement général du congrès.

Le point 2.2.1 du document d'orientation de l'accord de Nouméa prévoit une restriction du corps électoral pour les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté qui doivent être organisées, selon le point 5 de l'accord, au cours du quatrième mandat du congrès, c'est-à-dire entre la quinzième et la vingtième année suivant les premières élections¹. Ainsi, l'accord prévoit que :

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

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

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

Conformément aux orientations définies par l'accord de Nouméa, l'article 218 de la loi organique dispose que *« sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :*

« a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;

b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;

c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;

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

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

¹ Soit entre 2014 et 2019.

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

g) Etre nés avant le 1er janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

h) Etre nés à compter du 1er janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1988 ».

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

Aux termes de l'article 219 de la loi organique, une liste électorale spéciale rassemble les électeurs remplissant ces conditions. Cette liste est dressée à partir de la liste électorale générale¹ et de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province.

En définitive, le corps électoral appelé à se prononcer lors des consultations sur l'accession à la pleine souveraineté apparaît plus restreint que celui prévu pour les élections au congrès et aux assemblées de province. Il ne fait cependant l'objet d'aucune remise en cause.

c) La liste électorale spéciale pour les élections au congrès et aux assemblées de province

La définition du corps électoral pour les élections provinciales et au congrès a, comme l'indiquait votre rapporteur lors de la discussion du statut organique en 1999, « suscité d'âpres et longues négociations entre les partenaires concernés, lesquels ne sont parvenus à un accord sur la rédaction des dispositions correspondantes qu'à la veille de leur examen par l'Assemblée nationale ».

Ainsi, à l'égard des élections aux assemblées de province et au Congrès, le point 2.2.1. de l'accord de Nouméa stipule :

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

¹ Dressée pour les élections nationales et municipales.

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

En conséquence, l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que :

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

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

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

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

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

L'interprétation des conditions requises pour participer aux élections aux assemblées de province et au congrès de Nouvelle-Calédonie

L'électeur doit satisfaire l'une des conditions suivantes (art. 188 de la loi organique)	A savoir être arrivé en Nouvelle-Calédonie	
	Selon le législateur organique	Selon le Conseil constitutionnel
1. Remplir les conditions pour être inscrit sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998	En 1988 au plus tard	
2. Etre inscrit sur le tableau annexe et être domicilié depuis 10 ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection	De 1989 à 1998	A partir de 1989
3. Avoir atteint la majorité après le 31 octobre 1998 et justifier de 10 ans de domicile en 1998	En 1988 au plus tard	
4. Avoir atteint la majorité après le 31 octobre 1998 et avoir un parent électeur en 1998	En 1988 au plus tard pour le parent	
5. Avoir atteint la majorité après le 31 octobre 1998 et avoir un parent inscrit au tableau annexe et justifier de 10 ans de résidence en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection	De 1989 à 1998 pour le parent	A partir de 1989 pour le parent

S'agissant de l'établissement de la liste, l'article 189, I, de la loi organique précise que « *les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 188 sont inscrits sur la **liste électorale spéciale** à l'élection du congrès et des assemblées de province. Cette liste est dressée à partir de la **liste électorale en vigueur et du tableau annexe des électeurs non admis à participer au scrutin** ».*

Il revient à une commission administrative spéciale d'établir, dans chaque bureau de vote, la liste électorale spéciale et le **tableau annexe** des électeurs non admis à participer au scrutin. Cette commission administrative spéciale est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation et comprend un délégué désigné par le haut-commissaire et deux électeurs de la commune désignés par le haut-commissaire après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Pour mener à bien sa mission, la commission est habilitée à consulter un ou plusieurs représentants de la coutume désignés selon les usages reconnus, ayant leur domicile dans la commune et jouissant de leurs droits électoraux. Elle peut en outre procéder ou faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles.

Il lui incombe d'inscrire, à leur demande, sur la liste électorale spéciale, les électeurs remplissant les conditions exigées par l'article 188. Ceux-ci doivent, à cette fin, produire tous les éléments de nature à prouver qu'ils remplissent ces conditions.

La commission est par ailleurs tenue de procéder à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture et remplissant les conditions d'ascendance et de domicile. Tout électeur faisant l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, est averti sans frais et peut présenter ses observations.

En outre, l'article 189, IV, de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que la **liste électorale spéciale et le tableau annexe sont « permanents »** et « *font l'objet d'une révision annuelle* ».

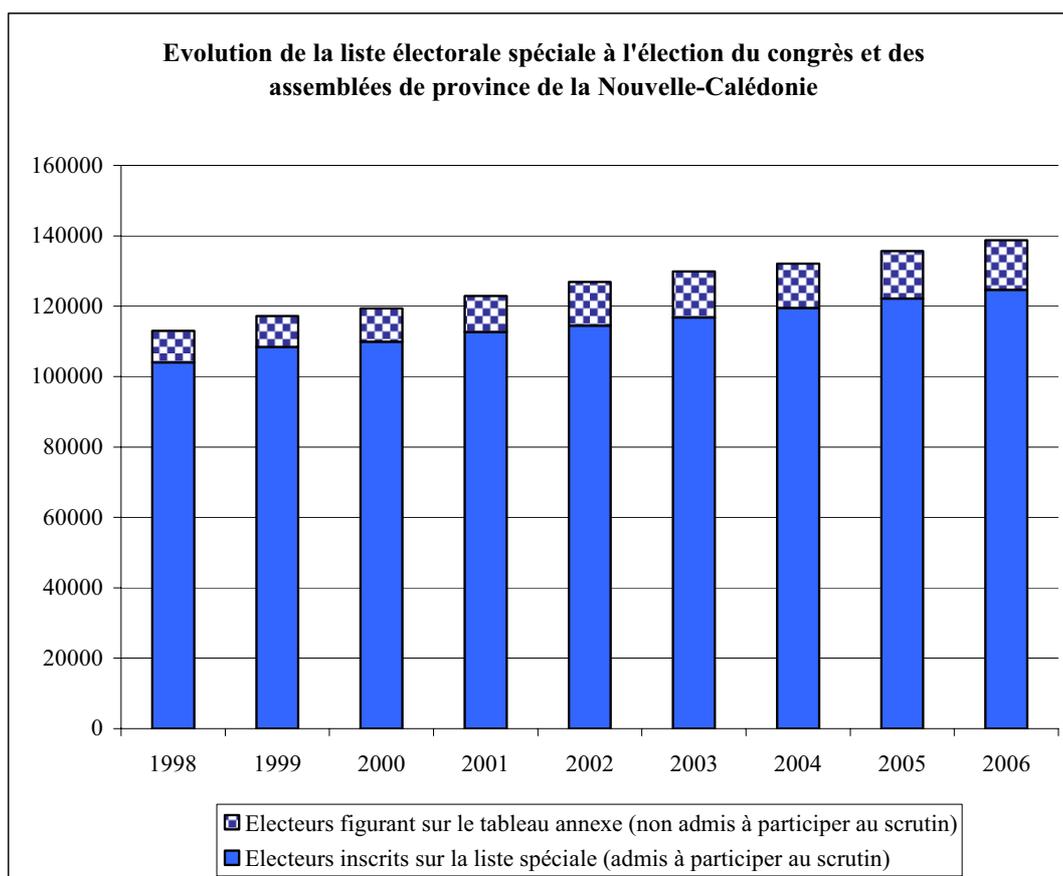
Par conséquent, chaque année, sont retirées du tableau annexe les personnes accédant à la qualité d'électeur, tandis qu'y sont ajoutées les personnes plus récemment arrivées en Nouvelle-Calédonie et qui ne peuvent participer aux élections au congrès et aux assemblées de province.

Enfin, il revient à l'Institut territorial de la statistique et des études économiques de tenir un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie, pour l'ensemble des élections et consultations.

Evolution des effectifs du corps électoral pour les élections provinciales et au congrès¹

Année	Electeurs inscrits sur la liste électorale spéciale	Electeurs inscrits au tableau annexe (non admis à participer)	Proportion d'électeurs non admis (%)
1992	91.339	1.487	1,6
1995	96.635	7.564	7,25
1998	104.078	8.868	7,85
1999	108.441	8.738	7,46
2000	109.940	9.450	7,92
2001	112.618	10.271	8,36
2002	114.495	12.395	9,77
2003	116.829	13.031	10,03
2004	119.546	12.575	9,52
2005	122.202	13.460	9,92
2006	124.661	14.037	10,12

Source : Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie.



¹ Rappel : le nombre d'électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 s'élevait à 106.698.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE RÉVISION NÉCESSAIRE, CONFIRMANT LES POSITIONS ANTÉRIEURES DU PARLEMENT

Afin de surmonter les difficultés posées par la décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, une première tentative, inaboutie, de modification de la Constitution fut entreprise en 1999. La jurisprudence a depuis établi la compatibilité des restrictions au corps électoral avec les engagements internationaux de la France.

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE INTERPRÉTATIVE

1. La décision du Conseil constitutionnel du 15 mars 1999 et la nécessaire intervention du pouvoir constituant

Saisi par le Premier ministre de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel devait en examiner la conformité non seulement au regard de la Constitution, mais aussi au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, y compris lorsqu'elles dérogent aux règles ou principes de valeur constitutionnelle.

Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le juge constitutionnel estime cependant que de telles dérogations « *ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord* ». Par conséquent, dans l'hypothèse où l'accord de Nouméa admettrait deux lectures possibles, le Conseil constitutionnel devait retenir la moins éloignée des principes constitutionnels.

Ainsi, il juge qu'il ressort des dispositions combinées des articles 188 et 189 que doivent notamment participer à l'élection des assemblées de province et du congrès les personnes qui, à la date de l'élection, figurent au tableau annexe mentionné au I de l'article 189 et sont domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie, **quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8 novembre 1998.**

Le Conseil constitutionnel fonde cette interprétation sur l'idée « *qu'une telle définition du corps électoral restreint est au demeurant seule conforme à la volonté du pouvoir constituant, éclairée par les travaux parlementaires dont est issu l'article 77 de la Constitution, et respecte l'accord de Nouméa, aux termes duquel font partie du corps électoral aux assemblées des provinces et au congrès, notamment, les électeurs qui, "inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection"* ».

Le juge constitutionnel fait donc prévaloir la théorie du corps électoral « glissant ». En l'absence de stipulation expresse de l'accord de Nouméa excluant la participation des Français installés en Nouvelle-Calédonie

après le 8 novembre 1998 aux élections aux assemblées de province et au congrès, il a retenu l'interprétation la moins restrictive du corps électoral.

Pourtant, les travaux préparatoires de la loi organique mettent en évidence une interprétation inverse, celle du corps électoral « gelé », selon laquelle le corps électoral restreint pour les élections au congrès et aux assemblées de province, prévu par l'article 77 de la Constitution, ne doit prendre en compte, pour l'application de la condition de dix ans de résidence, que les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie entre 1989 et 1998.

Le tableau annexe mentionné à l'article 188 de la loi organique est donc, pour le législateur, le tableau annexe arrêté en vue de la consultation du 8 novembre 1998. Telle est en effet la position exprimée par les rapporteurs du projet de loi organique à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Notre collègue René Dosière, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, écrit ainsi : *« A quel tableau annexe fait-on référence dans l'accord de Nouméa ? Il est clair qu'il s'agit du tableau qui a été constitué en vue de la consultation référendaire de 1998. Figurent sur ce tableau -et sont donc exclues de la liste électorale spéciale- les personnes qui ne respectent pas la condition fixée par l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre (1988), c'est-à-dire celles qui n'ont pas eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de la date du référendum du (6) novembre 1988 jusqu'à la date de la consultation, qui aurait dû être celle relative à l'autodétermination, de 1998. (...) Les personnes installées en Nouvelle-Calédonie, après le référendum de 1988 jusqu'à la consultation de 1998, pourront donc voter aux élections provinciales dès qu'elles auront rempli la condition de domicile. Les premières retrouveront ce droit de suffrage en 1999, les dernières à la fin de 2008. »*¹

Votre rapporteur défend une position identique dans son commentaire des dispositions du projet de loi statutaire : *« l'intention sous-jacente à l'accord de Nouméa n'est pas d'instaurer un corps électoral « glissant », s'enrichissant au fil du temps des personnes dont l'inscription serait progressivement portée au tableau annexe et qui en sortiraient pour devenir des électeurs au moment où elles pourraient justifier de dix ans de résidence »*².

Lors de l'examen du projet de loi organique, le Sénat avait d'ailleurs confirmé une modification adoptée par l'Assemblée nationale, afin de supprimer toute ambiguïté quant au tableau annexe visé au sein des

¹ Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et sur le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie par M. René Dosière, XIème législature, n° 1275, tome I, p. 190 à 193.

² Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif à la Nouvelle-Calédonie et le projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie par M. Jean-Jacques Hyest, n° 180 (1998-1999), p. 220 à 223.

dispositions relatives à la liste électorale pour les élections provinciales (art. 188 de la loi organique)¹.

En outre, lors de la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi organique, le 16 février 1999 au Sénat, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a confirmé cette interprétation :

« Le régime électoral pour les élections aux assemblées de province, et donc au congrès, est un autre point clé de l'accord de Nouméa.

« Aux termes de l'article 177, peuvent participer à l'élection des assemblées de province les personnes qui remplissaient les conditions pour voter lors de la consultation du 8 novembre 1998 [...] et celles qui, inscrites au tableau annexe du 8 novembre 1998, auront, au jour du scrutin provincial, rempli la condition de dix ans de résidence, ainsi que les jeunes majeurs dont l'un des parents remplissait l'une ou l'autre condition et résidant eux-mêmes en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date de l'élection.

« A mesure qu'elles rempliront la condition de résidence entre 1998 et 2008, ces personnes pourront voter à l'élection aux assemblées de province. Un amendement du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a permis de revenir à une rédaction meilleure, évitant une ambiguïté. Il a été accepté par le Sénat.

« L'accord de Nouméa ne peut en effet être interprété que d'une seule manière. Que ce soit pour les adultes ou pour les jeunes majeurs, il pose une double condition : l'inscription au tableau annexe du 8 novembre 1998 et la résidence depuis dix ans.

« L'accord de Nouméa, sur ce point, a fait l'objet de négociations longues et difficiles, aboutissant à un texte précis où chaque mot compte. Quoique complexe, la rédaction de l'article 177 est la seule qui soit exactement cohérente avec l'accord, et qui respecte ainsi la volonté clairement affirmée du législateur constituant. »²

Enfin, comme l'a observé notre ancien collègue Lucien Lanier dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, l'interprétation du corps électoral « glissant » ne paraît guère cohérente avec « certaines des conditions alternatives figurant à l'article 188 de la loi organique, dont le libellé reproduit pourtant fidèlement les termes de l'accord de Nouméa »³.

¹ L'Assemblée nationale avait en effet supprimé, au b) de l'article 17 devenu l'article 188 de la loi statutaire, la référence au tableau annexe mentionné au I de l'article 178, devenu l'article 189 de la loi statutaire, et désignant les « électeurs non admis à participer au scrutin ».

² Cf Journal officiel, Débats Sénat, séance du 16 février 1999.

³ Rapport fait au nom de la commission des Lois du sénat par M. Lucien Lanier sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, n° 2 (1999-2000), p. 19-20.

Elle retire en particulier toute pertinence à la nécessité, définie au c) de l'article 188, pour une personne atteignant la majorité après la consultation du 8 novembre 1998, d'avoir un de ses parents inscrits au tableau annexe et de justifier d'une durée de domicile de dix ans à la date de l'élection, puisqu'il suffirait alors à cette personne de remplir le critère défini au b) ¹ afin d'être admis à participer aux élections provinciales. Le critère de l'inscription d'un parent au tableau annexe n'a de sens que si ce tableau est celui élaboré en vue de la consultation du 8 novembre 1998. En effet, une personne atteignant la majorité après la date de cette consultation ne pouvait figurer sur ce tableau. Seul le critère de l'inscription de l'un de ses parents peut alors lui permettre de participer aux élections provinciales.

Surtout, si le critère principal était de justifier d'une durée de résidence de dix ans en Nouvelle-Calédonie, quelle que soit la date d'arrivée dans l'archipel, pourquoi les signataires de l'accord de Nouméa auraient-ils précisé que les électeurs inscrits sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998 feraient partie du corps électoral pour l'élection des assemblées de province et du congrès ? Les électeurs remplissant les conditions pour participer à cette consultation satisfaisaient en effet dès 1998 à la condition de dix ans de résidence.

La référence au tableau annexe établi en vue de la consultation du 8 novembre 1998 est donc la seule compatible avec l'esprit de l'accord de Nouméa.

2. Le précédent inabouti de 1999

Afin de rétablir la volonté du pouvoir constituant, M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, a présenté devant le Parlement, au nom du Président de la République, M. Jacques Chirac, un dispositif visant à modifier l'article 77 de la Constitution. Ce dispositif fut intégré au sein du projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

Le rapporteur de ce texte au nom de la commission des lois du Sénat, notre ancien collègue Lucien Lanier, relevait d'ailleurs que « *cette disposition, tout en réglant une question controversée [était] étrangère au cœur du projet de loi constitutionnelle qui [visait] à doter la Polynésie française d'un statut constitutionnel* »².

L'article premier du projet de loi constitutionnelle tendait, précisait-t-il, « à revenir sur l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 ».

¹ Soit être inscrit sur le tableau annexe et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province.

² Rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat par M. Lucien Lanier sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, n° 2 (1999-2000).

Il avait ainsi pour objet de préciser, au sein de l'article 77 de la Constitution, que le tableau annexe auquel se réfère l'accord de Nouméa pour la définition du corps électoral aux assemblées de province et au congrès de Nouvelle-Calédonie est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation du 8 novembre 1998.

Adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale, le 10 juin 1999, et par le Sénat, le 12 octobre 1999¹, le projet de loi constitutionnelle fut inscrit à l'ordre du jour de la réunion du Parlement en Congrès, convoquée par le décret du 3 novembre 1999. Le Congrès devait également se prononcer sur le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, les conditions d'adoption de ce second projet de loi ne semblant pas réunies, la convocation du Parlement en Congrès fut annulée par un décret du 19 janvier 2000.

Depuis, la Polynésie française a fait l'objet d'un nouveau statut², défini conformément à l'article 74 de la Constitution. Aussi le texte adopté par les deux assemblées en 1999, et comprenant des dispositions relatives à la Polynésie française désormais obsolètes et incompatibles avec le nouveau régime des collectivités d'outre-mer, ne peut-il être repris en l'état et soumis au Congrès.

Le respect des engagements de l'Etat et le rétablissement de l'esprit de l'accord de Nouméa appellent donc l'adoption d'un nouveau dispositif.

B. LA COMPATIBILITÉ DU CORPS ELECTORAL RESTREINT AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

Si le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont refusé d'exercer un contrôle de conventionalité sur des dispositions ayant un fondement constitutionnel, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Cour européenne des droits de l'homme ont établi la compatibilité des restrictions au corps électoral avec les conventions internationales.

1. La primauté des dispositions constitutionnelles sur le droit international

Dans son arrêt *Sarran, Levacher et autres* du 30 octobre 1998, le Conseil d'Etat a rejeté un recours contre le décret du 20 août 1998 portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie prévue par l'article 76 de la Constitution³. Les requérants invoquaient une

¹ Le Sénat a adopté par 306 voix contre 7 l'article 1er du projet de loi constitutionnelle, relatif à la définition du corps électoral pour les élections aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie. Il a en outre adopté par 310 voix contre 3 l'ensemble du projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

³ Soit la consultation intervenue le 8 novembre 1998.

atteinte aux stipulations du pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'État a tout d'abord considéré que, par l'effet du renvoi opéré par l'article 76 de la Constitution aux dispositions de l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988, définissant le corps électoral appelé à se prononcer lors du scrutin d'autodétermination initialement prévu en 1998, les dispositions de cet article avaient elles-mêmes valeur constitutionnelle. Puis il a jugé que la suprématie conférée par l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux ne s'appliquait pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle.

La Cour de cassation a ensuite été amenée à se prononcer sur le pourvoi d'une personne demandant l'annulation de la décision de la commission administrative de Nouméa ayant refusé son inscription sur la liste des électeurs admis à participer à l'élection du congrès et des assemblées de province, prévue à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999¹.

A cette occasion, elle a estimé que l'article 188 avait une valeur constitutionnelle car, « *déterminant les conditions de participation à l'élection du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie et prévoyant la nécessité de justifier d'un domicile dans ce territoire depuis dix ans à la date du scrutin, il reprend les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui a lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution* ».

Considérant que « *la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique [... ..] pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle* », elle a par conséquent refusé de contrôler la conformité des restrictions au corps électoral avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Des restrictions compatibles avec les engagements internationaux de la France

S'agissant du respect des engagements internationaux auxquels la France est partie, le **Comité des droits de l'homme des Nations-Unies**² ne s'est pas prononcé sur les restrictions au corps électoral des assemblées de province et du congrès, mais seulement sur les restrictions visant la consultation du 8 novembre 1998 et les consultations sur l'accession à la pleine souveraineté, qui pourront intervenir entre 2014 et 2019.

Il a d'ailleurs estimé que ces restrictions « *reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation avec la Nouvelle-*

¹ Arrêt Mlle Fraisse du 2 juin 2000.

² Institué par l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Calédonie » et que « *les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas discriminatoires mais reposent sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles avec les dispositions du Pacte.* »

En ce qui concerne la durée de résidence¹ requise pour participer à ces consultations, il considère que les seuils fixés « *ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu* ».

En revanche, la **Cour européenne des droits de l'homme** s'est prononcée sur la compatibilité des restrictions apportées au corps électoral des assemblées de province et du congrès avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), dans un arrêt *Py contre France*, du 11 janvier 2005².

Le requérant invoquait l'article 3 du protocole n° 1 à la convention, aux termes duquel les Etats parties s'engagent à « *organiser, à intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ».

Examinant tout d'abord l'étendue des compétences attribuées au congrès de la Nouvelle-Calédonie par la loi organique du 19 mars 1999, la Cour a estimé qu'il exerçait un rôle déterminant dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie et qu'il se trouvait « *suffisamment associé à ce processus législatif spécifique pour être considéré comme une partie du « corps législatif » de la Nouvelle-Calédonie.* ».

Vérifiant ensuite s'il existe en Nouvelle-Calédonie des nécessités locales pouvant justifier, conformément à l'article 56 de la CEDH³, les restrictions au droit de vote pour l'élection aux assemblées de province et au congrès, la Cour « *constate que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination* ».

Elle relève qu'il s'agit d'un « *système inachevé et transitoire* » et « *qu'après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier* ».

La Cour juge par conséquent que « *l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant* ».

¹ De vingt ans.

² Cf les extraits de cet arrêt en annexe au présent rapport.

³ Le troisième alinéa de cet article stipule que dans les territoires notifiés par les Etats parties, « les dispositions de la convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales ».

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CONFIRMATION DE LA POSITION ADOPTÉE EN 1999 ET LE RESPECT DE LA PAROLE DE L'ÉTAT

1. Le respect des engagements de l'État

Lors de la troisième réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa¹ à Koné le 17 juin 2003, le FLNKS a rappelé son attachement au règlement de la question du corps électoral. Le Rassemblement a déclaré comprendre la préoccupation du FLNKS sur ce point et Mme Brigitte Girardin, alors ministre de l'outre-mer, s'est engagée à faire des propositions au Président de la République en ce sens.

Le 25 juillet 2003, achevant un déplacement en Nouvelle-Calédonie, M. Jacques Chirac, Président de la République, s'est engagé à ce que la question du corps électoral soit réglée avant la fin de son quinquennat.

Au cours de la quatrième réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa, à Paris, le 20 janvier 2005, le Rassemblement et le FLNKS ont « *rappelé leurs positions respectives et opposées sur le sujet* »² et Mme Brigitte Girardin, alors ministre de l'outre-mer, a indiqué que le Gouvernement s'engageait à proposer au Président de la République le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle reprenant exactement les termes de l'article premier du texte adopté en 1999, « *l'objectif étant son adoption par les deux assemblées, puis sa ratification par le Congrès du Parlement, d'ici la fin de l'année 2005 ou le début de l'année 2006* ».

Enfin, lors du cinquième comité des signataires de l'accord de Nouméa, le 2 février 2006, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a rappelé « *l'engagement pris par le chef de l'État de régler cette question, -pendante depuis 1999-, d'ici à la fin de son mandat* », et indiqué que le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution, reprenant l'article 1^{er} du texte adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en juin et en octobre 1999, devait être soumis au Parlement.

2. Le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale

Déposé le 29 mars 2006 à l'Assemblée nationale, le présent projet de loi constitutionnelle comporte un dispositif très proche de celui adopté par les deux assemblées en 1999.

Son article unique précise ainsi la nature du tableau annexe auquel se réfère l'accord de Nouméa pour la définition du corps électoral aux

¹ Ce comité, institué par le point 6.5 de l'accord, a pour objet de prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord, de participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord et de veiller au suivi de l'application de l'accord.

² Relevé de conclusions du quatrième comité des signataires.

assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, en ajoutant que ce tableau est également mentionné aux articles 188 et 189 de la loi organique du 19 mars 1999.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, sur la proposition de son rapporteur et avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à améliorer la rédaction de l'article unique du projet de loi constitutionnelle, en :

- substituant à la référence au « *corps électoral aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces* », l'expression plus correcte de « *corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces* » ;

- précisant que le tableau visé au sein de l'accord de Nouméa et aux articles 188 et 189 de la loi organique est celui « *dressé à l'occasion du scrutin prévu à l'article 76 de la Constitution¹ et comprenant les personnes non admises à y participer* » ;

- indiquant que l'assemblée délibérante mentionnée au troisième alinéa de l'article 77 de la Constitution, et dont la loi organique définit le fonctionnement, est celle de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale place les dispositions relatives à la définition du corps électoral à la fin de l'article 77 de la Constitution, alors que le projet de loi initial les insérait avant le dernier alinéa de cet article. Les députés ont également adopté, dans un objectif de cohérence, un amendement modifiant l'intitulé du projet de loi constitutionnelle.

Par ces améliorations rédactionnelles, l'Assemblée nationale a levé toute ambiguïté quant à l'identification du tableau annexe constituant un élément de la liste électorale établie pour les élections aux assemblées de province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Votre commission vous propose par conséquent d'adopter sans modification le projet de loi constitutionnelle.

3. Les conséquences du « gel » du corps électoral

a) Une incidence limitée sur les effectifs de la liste électorale spéciale

L'adoption définitive du présent projet de loi constitutionnelle par le Parlement réuni en Congrès rendra nécessaire une mise à jour du tableau annexe, afin d'annuler les inscriptions réalisées depuis 1999 pour les personnes arrivées dans l'archipel après le scrutin du 8 novembre 1998.

A cet égard, il convient de préciser que les personnes inscrites sur le tableau annexe depuis 1999, en raison de l'application du corps électoral « glissant », n'ont jamais participé à l'élection des assemblées de province et du congrès, puisqu'elles ne justifiaient pas encore d'une durée de résidence de dix ans. La divergence d'interprétation sur la définition du corps électoral

¹ C'est-à-dire la consultation du 8 novembre 1998.

n'aurait donc produit ses effets qu'à partir du scrutin de 2009. Aussi la « cristallisation » du corps électoral entraînera-t-elle une diminution du nombre d'électeurs admis à participer aux élections provinciales à compter de 2009.

Cette réduction du corps électoral portera sur 712 électeurs lors du scrutin de 2009 et sur 4.722 électeurs lors du scrutin de 2014. A partir de la moyenne des nouveaux électeurs inscrits au tableau annexe entre 2000 et 2006, on peut évaluer à 757 le nombre d'électeurs qui seraient ensuite exclus chaque année de ce tableau entre 2007 et 2009, sous l'effet du « gel du corps électoral ».

Ce seraient donc environ 8.327 personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie entre 1999 et 2009 qui ne pourraient participer aux élections provinciales qui interviendraient en 2019. La proportion d'électeurs retirés du tableau annexe atteindrait 0,5 % des effectifs de la liste électorale générale de 2006¹ lors du scrutin de 2009, 3,4 % de ces effectifs lors du scrutin de 2014 et 6 % en 2019.

Ainsi, comme le relevait notre ancien collègue Lucien Lanier lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie en 1999, « *il semble que le problème de la divergence d'interprétation relative à la composition du corps électoral doive être raisonnablement relativisé* »².

**Nombre d'électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie après le 8 novembre 1998
et non admis à participer aux scrutins provinciaux**

Année d'arrivée en Nouvelle-Calédonie	Année d'inscription au tableau annexe	Nombre d'électeurs nouveaux inscrits au tableau annexe⁽¹⁾	Année d'admission à participer au vote dans l'hypothèse du corps électoral « glissant »
1999	2000	712	2009
2000	2001	821	2010
2001	2002	2.124	2011
2002	2003	636	2012
2003	2004	456	2013
2004	2005	885	2014
2005	2006	577	2015
2006	2007	757 ⁽²⁾	2016
2007	2008	757	2017
2008	2009	757	2018
2009	2010	757	2019

¹ Cette inscription est effectuée chaque année lors de la révision des listes. Le nombre de nouveaux électeurs inscrits au tableau annexe peut également comprendre des électeurs arrivés en Nouvelle-Calédonie avant 1999 mais non encore inscrits sur les listes électorales. Ces derniers seront donc admis à participer aux élections provinciales lorsqu'ils compteront dix ans de résidence.

² Extrapolation à partir de la moyenne des nouveaux inscrits des années 2000 à 2006 (arrivés de 1999 à 2005 en Nouvelle-Calédonie).

¹ Soit 138.698 personnes.

² Rapport fait au nom de la commission des Lois par M. Lucien Lanier sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, n° 2 (1999-2000), p. 16.

Les conséquences de la cristallisation du corps électoral concernent principalement la province Sud, où se trouvent la plupart des citoyens français récemment arrivés en Nouvelle-Calédonie, pour une proportion d'environ 12 % de la liste électorale générale.

Par ailleurs, lors de la révision annuelle des listes, continueront à être radiées du tableau annexe les personnes intégrées à la liste électorale spéciale parce qu'elles remplissent les conditions définies par l'article 188 de la loi organique.

b) Un dispositif transitoire

Les dispositions relatives au corps électoral, comme les orientations de l'accord de Nouméa définissant « *pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie* », ont un **caractère transitoire**. Elles sont destinées à s'appliquer jusqu'à la définition d'une nationalité calédonienne dans le cadre de l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, ou jusqu'à la redéfinition de la citoyenneté calédonienne dans le cadre d'une nouvelle organisation politique de la collectivité.

Ainsi, conformément au point 5 des orientations de l'accord de Nouméa, le titre IX de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie définit l'organisation d'une ou plusieurs consultations sur l'accession à la pleine souveraineté.

En outre, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision 99-410 DC du 15 mars 1999, l'accord de Nouméa stipule que, si la réponse des électeurs était négative lors de la troisième consultation, le comité des signataires de l'accord de Nouméa devrait se réunir pour « *examiner la situation ainsi créée* ».

En toute hypothèse, les règles relatives au droit de vote en Nouvelle-Calédonie seront revues à l'issue du processus transitoire défini par l'accord de Nouméa.

*

* *

Votre commission vous propose d'adopter le projet de loi constitutionnelle sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi constitutionnelle —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la commission —
<p data-bbox="140 663 432 719">Constitution du 4 octobre 1958</p> <p data-bbox="124 757 448 1149"><i>Art. 77.</i>— Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :</p> <ul data-bbox="124 1182 448 2096" style="list-style-type: none">- les compétences de l'Etat 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 ame-	<p data-bbox="496 510 756 629">Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution</p> <p data-bbox="549 696 703 723">Article unique</p> <p data-bbox="464 757 788 875">Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution, un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p>	<p data-bbox="836 510 1096 629">Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution</p> <p data-bbox="888 696 1043 723">Article unique</p> <p data-bbox="804 757 1128 842">L'article 77 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="804 1608 1128 1760">1° Dans le troisième alinéa, après le mot : « délibérante », sont insérés les mots : « de la Nouvelle-Calédonie » ;</p>	<p data-bbox="1177 510 1437 663"><i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi constitutionnelle sans modification</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>nées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p>Les autres mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.</p>			
<p>.....</p>		<p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p><i>Art. 76. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« Pour la définition du corps électoral aux assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné au premier alinéa de l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 est le tableau des personnes non admises à participer à la consultation prévue à l'article 76. »</p>	<p>« Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer. »</p>	
<p>Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</p>			
<p><i>Art. 188. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><i>Art. 189. — Cf. annexe.</i></p>			

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II : Corps électoral et listes électorales.

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

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

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

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

II. - Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement

domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ils font l'objet d'une révision annuelle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1° " Haut-commissaire " au lieu de : " préfet " ;
- 2° " Chef de subdivision administrative " au lieu de : " sous-préfet " ;
- 3° " Tribunal de première instance " au lieu de : " tribunal d'instance " .

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

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

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

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

-
- **M. Alain CHRISTNACHT**, conseiller d'Etat, conseiller pour les affaires intérieures et l'outre-mer au cabinet du Premier ministre, Lionel Jospin
 - **M. Jacques LAFLEUR**, député de la Nouvelle-Calédonie, signataire de l'accord de Nouméa
 - **M. Simon LOUECKHOTE**, sénateur de la Nouvelle-Calédonie, signataire de l'accord de Nouméa.

- *Délégation du Front de Libération nationale kanak et socialiste (FLNKS)¹*

- M. Victor TUTUGORO**, 2^{ème} vice-président de l'Assemblée de la Province Nord, coordinateur du Bureau Politique de l'UPM, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Charles PIDJOT**, 2^{ème} vice-président de l'UC, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Paul NEAOUTYINE**, président de l'Assemblée de la Province Nord, membre du Bureau politique du PALIKA, signataire de l'accord de Nouméa
- M. Neko HNÉPÉUNE**, 1^{er} vice-président de l'UC, président de l'Assemblée de la province des Iles Loyauté, maire de Lifou
- M. Gilbert TIUYENON**, secrétaire général adjoint de l'Union calédonienne, maire de Canala
- M. Wassissi KONYI**, membre du bureau politique et porte-parole du Palika, chargé de mission auprès du groupe UNI-FLNKS au Congrès de la Nouvelle-Calédonie

¹ *Le FLNKS est composé des organisations politiques suivantes :*

- *l'UC (Union calédonienne)*
- *le PALIKA (Parti de libération kanak)*
- *l'UPM (Union progressiste mélanésienne)*
- *le RDO (Rassemblement démocratique océanien)*

ANNEXE 2

ACCORD DE NOUMÉA

ACCORD SIGNÉ À NOUMÉA LE 5 MAI 1998¹

PRÉAMBULE

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

Or, ce Territoire n'était pas vide.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Signataires de l'accord de Nouméa :

- pour le FLNKS : MM. Rock Wamytan, Paul Neaoutyine, Charles Pidjot, Victor Tutugoro ;

- pour le Gouvernement, ses représentants sur place : MM. Alain Christnacht, Thierry Lataste ;

- pour le RPCR : MM. Jacques Lafleur, Pierre Frogier, Simon Loueckhote, Harold Martin, Jean Lèques, Bernard Deladrière.

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

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

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

Simultanément, le patrimoine artistique kanak était nié ou pillé.

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

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

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

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

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

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

La taille de la Nouvelle-Calédonie et ses équilibres économiques et sociaux ne permettent pas d'ouvrir largement le marché du travail et justifient des mesures de protection de l'emploi local. Les accords de Matignon signés en juin 1988 ont manifesté la volonté des habitants de Nouvelle-Calédonie de tourner la page de la violence et du mépris pour écrire ensemble des pages de paix, de solidarité et de prospérité.

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

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

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

5 - Les signataires des accords de Matignon ont donc décidé d'arrêter ensemble une solution négociée, de nature consensuelle, pour laquelle ils appelleront ensemble les habitants de Nouvelle-Calédonie à se prononcer.

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

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

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

Au cours de cette période, des signes seront donnés de la reconnaissance progressive d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci devant traduire la communauté de destin choisie et pouvant se transformer, après la fin de la période, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Le corps électoral pour les élections aux assemblées locales propres à la Nouvelle-Calédonie sera restreint aux personnes établies depuis une certaine durée.

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

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

La Nouvelle-Calédonie bénéficiera pendant toute la durée de mise en œuvre de la nouvelle organisation de l'aide de l'Etat, en termes d'assistance technique et de formation et des financements nécessaires, pour l'exercice des compétences transférées et pour le développement économique et social. Les engagements seront inscrits dans des programmes pluriannuels. La Nouvelle-Calédonie prendra part au capital ou au fonctionnement des principaux outils du développement dans lesquels l'Etat est partie prenante. Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposées au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaldrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

ACCORD

1 - L'IDENTITE KANAK :

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

1.1. - Le statut civil particulier

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

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

En conséquence, les orientations suivantes sont retenues :

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

1.2. - Droit et structures coutumières

1.2.1. - Le statut juridique du procès-verbal de palabre (dont le nom pourrait être modifié) doit être redéfini, pour lui donner une pleine force juridique, en fixant sa forme et en organisant une procédure d'appel permettant d'éviter toute contestation ultérieure. Le rôle de syndic des affaires coutumières, actuellement tenu par les gendarmes, sera exercé par un autre agent, par exemple de la commune ou de l'aire coutumière. La forme du procès-verbal de palabre sera définie par le Congrès en accord avec les instances coutumières (voir plus bas). L'appel aura lieu devant le conseil d'aire et l'enregistrement se fera par le conseil d'aire ou la mairie.

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

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

1.2.4. - Le rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale sera reconnu. Ce dernier rôle sera prévu dans les textes applicables en Nouvelle-Calédonie en matière de procédure pénale. Les autorités coutumières pourront être associées à l'élaboration des décisions des assemblées locales, à l'initiative des assemblées de provinces ou des communes.

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

1.3. - Le patrimoine culturel

1.3.1. - Les noms de lieux

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

1.3.2. - Les objets culturels

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

1.3.3.- Les langues

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

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

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

1.3.4. - Le développement culturel

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

1.3.5. - Le Centre culturel Tjibaou

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

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

1.4. - La terre

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

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

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

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

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

1.5. - Les symboles

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

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

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

2 - LES INSTITUTIONS :

L'un des principes de l'accord politique est la reconnaissance d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie. Celle-ci traduit la communauté de destin choisie et s'organiserait, après la fin de la période d'application de l'accord, en nationalité, s'il en était décidé ainsi. Pour cette période, la notion de citoyenneté fonde les restrictions apportées au corps électoral pour les élections aux institutions du pays et pour la consultation finale. Elle sera aussi une référence pour la mise au point des dispositions qui seront définies pour préserver l'emploi local.

La loi constitutionnelle le permettra.

2.1. - Les assemblées

2.1.1.- Les assemblées de provinces seront composées, respectivement pour les Iles Loyauté, le Nord et le Sud, de 7, 15 et 32 membres, également membres du Congrès, ainsi que de 7, 7 et 8 membres supplémentaires, non-membres du Congrès lors de la mise en place des institutions.

Les assemblées de provinces pourront réduire, pour les mandats suivants, l'effectif des conseillers non-membres du Congrès.

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

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

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

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

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

2.2. - Le corps électoral et le mode de scrutin

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

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

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

Comme il avait été prévu dans le texte signé des accords de Matignon, le corps électoral aux assemblées des provinces et au Congrès sera restreint : il sera réservé aux électeurs qui remplissaient

les conditions pour voter au scrutin de 1998, à ceux qui, inscrits au tableau annexe, rempliront une condition de domicile de dix ans à la date de l'élection, ainsi qu'aux électeurs atteignant l'âge de la majorité pour la première fois après 1998 et qui, soit justifieront de dix ans de domicile en 1998, soit auront eu un parent remplissant les conditions pour être électeur au scrutin de la fin de 1998, soit, ayant eu un parent inscrit sur un tableau annexe justifieront d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection.

La notion de domicile s'entendra au sens de l'article 2 de la loi référendaire. La liste des électeurs admis à participer aux scrutins sera arrêtée avant la fin de l'année précédant le scrutin. Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie.

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

2.3. - L'Exécutif

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

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

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

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

2.4. - Les communes

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

3 - LES COMPETENCES :

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

- certaines seront transférées dès la mise en oeuvre de la nouvelle organisation politique - d'autres le seront dans des étapes intermédiaires ;
- d'autres seront partagées entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ;
- les dernières, de caractère régalien, ne pourront être transférées qu'à l'issue de la consultation mentionnée au 5.

Le Congrès, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, pourra demander à modifier l'échéancier prévu des transferts de compétences, à l'exclusion des compétences de caractère régalien.

L'Etat participera pendant cette période à la prise en charge financière des compétences transférées. Cette compensation financière sera garantie par la loi constitutionnelle.

3.1. - Les compétences nouvelles conférées à la Nouvelle-Calédonie.

3.1.1. - Les compétences immédiatement transférées.

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

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

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

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

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

3.1.2. - les compétences transférées dans une seconde étape :

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

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

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

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

3.2. - Les compétences partagées

3.2.1. - Les relations internationales et régionales

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2. - Les étrangers

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

3.2.3. - L'audiovisuel

L'Exécutif est consulté par le Conseil supérieur de l'audiovisuel avant toute décision propre à la Nouvelle-Calédonie. Une convention pourra être conclue entre le C.S.A. et la Nouvelle-Calédonie pour associer celle-ci à la politique de communication audiovisuelle.

3.2.4. - Le maintien de l'ordre

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

3.2.5. - La réglementation minière.

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

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

Un conseil des mines, composé de représentants des provinces et auquel assiste le représentant de l'Etat, sera consulté sur les projets de délibérations du Congrès ou des provinces en matière minière. Si son avis n'est pas conforme ou si le représentant de l'Etat exprime un avis défavorable, l'Exécutif de la Nouvelle-Calédonie se prononcera.

3.2.6. - Les dessertes aériennes internationales

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

3.2.7. - L'enseignement supérieur et la recherche scientifique

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

3.3. - Les compétences régaliennes :

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

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

4 - LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL :

4.1. - La formation des hommes :

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

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

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

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

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

4.2. - Le développement économique.

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

4.2.2. Les mines.

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

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

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

- L'Exécutif sera consulté sur les décisions de politique monétaire. La Nouvelle-Calédonie sera représentée dans les instances compétentes de l'Institut d'émission.

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

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

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

4.3. - La politique sociale :

4.3.1. - L'effort en faveur du logement social sera poursuivi avec le concours de l'Etat.

L'attribution des financements et les choix des opérateurs devront contribuer à un équilibre géographique. Une distinction sera effectuée entre les rôles de collecteur, de promoteur et de gestionnaire du parc social.

4.3.2. - Une couverture sociale généralisée sera mise en place.

4.4. - Le contrôle des outils de développement :

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

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

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

5 - L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE :

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

Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'Etat, dans la dernière année du mandat. La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité.

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

Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette « irréversibilité » étant constitutionnellement garantie.

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

6 - APPLICATION DE L'ACCORD :

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

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

6.3. - Scrutin de 1998 : Un scrutin sera organisée avant la fin de l'année 1998 sur l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, objet du présent accord. La loi constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie permettra que ne se prononcent que les électeurs admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988.

6.4. - Elections aux assemblées de province et au Congrès Des élections aux assemblées de province et au Congrès auront lieu dans les six mois suivant l'adoption des textes relatifs à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie. Les mandats des membres des assemblées de province prendront fin à la date de ces élections.

6.5. - Comité des signataires :

Un comité des signataires sera mis en place pour :

- prendre en compte les avis qui seront formulés par les organismes locaux consultés sur l'accord ;
- participer à la préparation des textes nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ;
- veiller au suivi de l'application de l'accord.

ANNEXE 3

EXTRAITS DE LA DECISION DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME DU 11 JANVIER 2005

AFFAIRE PY C/FRANCE

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

M. UGREKHELIDZE,

M^{me} A. MULARONI, *juges*,

M. R. de GOUTTES, *juge ad hoc*

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 13 novembre 2003 et 7 décembre 2004,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 66289/01) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Bruno Py (« le requérant »), a saisi la Cour le 15 décembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait que les restrictions mises pour pouvoir participer aux élections du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie violaient le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole N°1 et instaurent une discrimination fondée sur l'origine nationale, en violation de l'article 14 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France (article 28), le Gouvernement a désigné M. R. De Gouttes pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 13 novembre 2003, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites et des observations complémentaires sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Des observations ont également été reçues de M. Pichon et de M^{me} Gillot, résidents en Nouvelle-Calédonie, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement). Le gouvernement défendeur a répondu à ces commentaires (article 44 § 5 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1964 et réside à Nancy. Il est enseignant chercheur des universités (maître de conférences de droit privé) et fonctionnaire de l'Etat français.

9. Le 1^{er} septembre 1995, il fut nommé à l'université française du Pacifique. Cette université est localisée à Nouméa, en Nouvelle-Calédonie qui était, à l'époque des faits, un territoire d'outre-mer. A ce poste était attachée une obligation de résidence.

10. Le requérant s'inscrivit sur les listes électorales de son domicile. Il fut inscrit sur la liste électorale générale de la commune de Nouméa, mais fut refusé sur la liste électorale spéciale, prévue pour participer au scrutin d'autodétermination de 1998. En effet, le 7 avril 1997, le maire de Nouméa lui notifia une décision constatant qu'il ne remplissait pas les conditions de domicile, prévues à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988. Le requérant ne pouvait en effet justifier d'un domicile constant en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988. Le requérant n'exerça aucun recours contre cette décision.

11. Le 5 mai 1998, l'accord de Nouméa fut signé. Cet accord définit, pour une période transitoire, l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation. Il transforma le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie en en faisant une collectivité *sui generis*, bénéficiant d'institutions conçues pour elle seule. L'article 77 de la Constitution fut modifié en conséquence pour prévoir qu'une loi organique devait intervenir afin de déterminer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cet accord.

12. Avec la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie connut sa douzième organisation institutionnelle depuis 1853, son neuvième statut depuis 1976. Cette loi renforça les attributions du congrès et posa une condition de durée de résidence de dix ans pour pouvoir participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province.

13. Le 9 avril 1999, le requérant fit une demande d'inscription sur la liste électorale spéciale des personnes admises à participer à l'élection du congrès et des assemblées de province de la commune de Nouméa le 9 mai 1999. Cette inscription fut refusée au motif qu'il ne justifiait pas avoir son domicile constant en Nouvelle-Calédonie depuis dix ans à la date du 9 mai 1999.

14. Le requérant saisit le tribunal de première instance de Nouméa d'une demande aux fins de voir contrôler la conventionalité de cette loi et d'une demande tendant à son inscription sur la liste électorale spéciale de la commune de Nouméa. Le 3 mai 1999, le tribunal débouta le requérant de ses demandes.

15. Le requérant forma un pourvoi en cassation, faisant grief à ce jugement de l'avoir débouté alors que le refus d'inscription était contraire à certaines normes nationales et internationales et notamment aux articles 1 et 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, aux articles 2, 7, 21-1 et 21-3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, à l'article 14 de la Convention, aux articles 2-1, 25 et 26 du Pacte de New York du 19 décembre 1966, à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, aux articles 225-1 et 432-7 du nouveau code pénal et au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

16. Le 13 juillet 2000, la Cour de cassation rejeta ce pourvoi au motif que les conditions pour participer à l'élection du Congrès et des Assemblées de province résultaient d'une loi organique ayant valeur constitutionnelle en ce qu'elle reprenait les termes de l'accord de Nouméa qui avait lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution. Elle écarta les arguments du requérant tirés des dispositions de la Convention, notamment au motif que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquait pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle.

17. Devant la Cour, le requérant fournit également une décision de la Cour de cassation du 2 juin 2000 rejetant, pour le même motif, un pourvoi similaire au sien mais fondé sur la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT ET JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

[...]

III. LES CONSTATATIONS DU COMITE DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES EN DATE DU 15 JUILLET 2002

Examen sur le fond

11.2 Le Comité doit déterminer si les restrictions apportées au corps électoral pour les consultations locales du 8 novembre 1998 et à compter de 2014 constituent une violation de l'article 25 du Pacte, comme l'affirment les auteurs.

(...)

13.3 Dans le cas d'espèce, le Comité a pris note du fait que les scrutins locaux s'inscrivaient dans le cadre d'un processus d'autodétermination des populations de Nouvelle-Calédonie (...)

13.5 Relativement aux griefs des auteurs, le Comité constate, comme le confirme d'ailleurs l'État partie, que les critères relatifs au droit de vote aux consultations ont pour effet d'établir un corps électoral restreint, et donc une différenciation entre, d'un côté, ceux étant exclus du droit de vote - dont le(s) requérant(s) selon le scrutin en cause -, et de l'autre ceux étant admis à l'exercer, en raison de leurs attaches suffisantes au territoire dont l'évolution institutionnelle est en jeu. La question que doit trancher le Comité est donc de savoir si cette différenciation est compatible avec l'article 25 du Pacte. Le Comité rappelle que toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères objectifs et raisonnables et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

13.6 Le Comité doit, tout d'abord, examiner si les critères de définition des corps électoraux restreints répondent à celui de l'objectivité.

(...)

13.8 Le Comité considère que les critères ci-dessus exposés reposent sur des éléments objectifs de différenciation entre résidents dans leur relation à la Nouvelle-Calédonie, à savoir les différentes formes d'attaches à ce territoire, spécifiques ou générales, ceci conformément au but et à la nature de chaque scrutin. Se pose, néanmoins, la question des effets discriminatoires ou non de ces critères.

(...)

13.10 (...) le Comité estime que le critère retenu pour la consultation de 1998 établit une différenciation entre résidents quant à leur situation relationnelle au territoire sur la base de la condition de durée de « résidence » (à distinguer de la question des seuils de durée de résidence), ceci quelle que soit leur origine ethnique ou leur ascendance nationale. (...)

13.11 Le Comité estime en conséquence, qu'il n'a pas été établi que le critère retenu pour le scrutin de 1998 a pour objet et pour effet d'établir des droits distincts pour des groupes ethniques ou d'ascendance nationale différents.

(...)

13.13 Le Comité estime, finalement, qu'en l'espèce, les critères de définition des corps électoraux restreints permettent de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard de leurs attaches à la Nouvelle-Calédonie.

13.14 Le Comité doit, ensuite, examiner si la différenciation résultant des critères ci-dessus mentionnés est raisonnable et si le but visé est légitime au regard du Pacte.

(...)

13.16 Le Comité rappelle que, dans le cas d'espèce, l'examen de l'article 25 du Pacte implique la prise en compte de l'article 1. Le Comité estime, en l'occurrence, que les critères établis sont

raisonnables dans la mesure où ils s'appliquent strictement et uniquement à des scrutins s'inscrivant dans un processus d'autodétermination. (...)

(...)

13.18 Le Comité estime, en conséquence, que les critères de définition des corps électoraux pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas discriminatoires, mais reposent sur des motifs de différenciation objectifs, raisonnables et compatibles avec les dispositions du Pacte.

(...)

14.2 Le Comité estime ne pas être à même de déterminer les seuils de durée de résidence. Toutefois, le Comité peut se prononcer sur le caractère excessif ou non de ces seuils. Il s'agit, en l'occurrence, pour le Comité de déterminer si ces seuils ont pour objet ou pour effet de restreindre de manière disproportionnée, au regard de la nature et de l'objet des consultations concernées, la participation des populations «intéressées» de Nouvelle-Calédonie.

(...)

14.5 Le Comité considère, tout d'abord, que les seuils retenus n'ont pas un caractère disproportionné au regard de la nature et de l'objet des consultations concernées sur la situation des auteurs, étant en particulier manifeste que leur non-participation à la première consultation n'a pas, en l'état, de conséquence pour la quasi-totalité d'entre eux relativement à la consultation finale.

14.6 Le Comité estime, en outre, que chaque seuil doit permettre d'évaluer l'intensité du lien au territoire, de sorte que soient retenus pour chaque consultation, les résidents justifiant d'une attache suffisante. Le Comité considère, qu'en l'espèce, la différence de seuil d'un scrutin à l'autre, est liée à l'enjeu même de chaque consultation, le seuil de 20 ans - et non de 10 ans pour le premier scrutin - étant justifié par l'échéance de l'autodétermination, étant par ailleurs précisé que d'autres attaches sont également prises en compte pour ce scrutin.

14.7 Rappelant le caractère non discriminatoire du critère de la durée de résidence, le Comité estime, qu'en l'espèce, les seuils fixés pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu. Il ressort, en effet, que ces seuils n'apparaissent pas disproportionnés vis-à-vis d'un processus de décolonisation impliquant la participation des résidents qui, au-delà de leur appartenance ethnique ou politique, ont contribué et contribuent à l'édification de la Nouvelle-Calédonie à travers leurs attaches suffisantes à ce territoire.

15. Le Comité des droits de l'homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques estime que les faits dont il est saisi ne font apparaître aucune violation du Pacte. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N°1

A. Arguments des parties

18. Le requérant invoque l'article 3 du Protocole N° 1 qui dispose :

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

19. Il expose qu'en tant qu'enseignant chercheur des universités, il est astreint à une obligation de résidence et ne peut, par ailleurs, rester inscrit sur les listes électorales d'une commune de métropole. Dès lors, bien que contraint de résider sur le lieu de ses fonctions, il ne peut participer aux scrutins territoriaux. Il souligne qu'il avait sollicité son inscription sur la liste électorale spéciale afin de pouvoir participer à l'élection des membres du congrès. Or, il ne s'agit pas, selon lui, d'un scrutin d'autodétermination susceptible d'être restreint aux populations concernées. Il s'agit de l'élection d'une instance productrice de textes législatifs, les « lois de pays », qui peuvent notamment créer des infractions pénales punissables au maximum de dix ans d'emprisonnement.

20. Le Gouvernement se réfère, à titre principal, aux articles 21 et 99 de la loi organique du 19 mars 1999. Il reconnaît que les compétences conférées au congrès sont larges, mais estime qu'en raison de l'importance des matières dans lesquelles l'Etat reste compétent, le congrès ne dispose pas de suffisamment de pouvoirs pour être considéré, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1, comme un « corps législatif » au même titre que l'Assemblée nationale et le Sénat.

21. A titre subsidiaire, il expose que la condition de résidence poursuit un but légitime et ne constitue pas un moyen disproportionné.

Il souligne, tout d'abord, que les seuils de durée de résidence répondent au souci, exprimé par les représentants des populations locales dans le cadre des négociations des accords de Nouméa, de garantir que les consultations traduiront la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne sera pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides.

Or, le Gouvernement rappelle que ces consultations sont organisées dans le cadre d'un processus d'autodétermination, que le système décrit est inachevé et transitoire comme cela était le cas dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113).

22. Les conditions du droit de vote ont été prévues dès 1988 dans le but de redonner au territoire une plus grande cohésion, de lui permettre d'atteindre un meilleur équilibre géographique et économique et de permettre aux populations de se prononcer librement et en toute connaissance de cause, sur la nature des liens entre ce territoire et la France, en exerçant le droit constitutionnel à l'autodétermination. Etaient admis à participer à ce scrutin les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire à la date de cette consultation et qui auront été domiciliés de manière continue depuis la date du referendum approuvant le projet de loi.

23. Le Gouvernement ajoute que la limitation du droit de vote est la conséquence directe et nécessaire de l'instauration d'une citoyenneté calédonienne et que les conditions d'inscription sur la liste électorale spéciale et celles à l'octroi de la nationalité calédonienne sont identiques.

Il insiste finalement sur le fait que la condition de résidence a constitué un élément essentiel à l'apaisement d'un conflit meurtrier particulièrement aigu. Il considère en conséquence que le but poursuivi par cette condition est parfaitement légitime.

24. Il considère également que cette condition de résidence n'est pas disproportionnée. En effet, le requérant a été inscrit sur les listes électorales ordinaires jusqu'à son départ et a joui sans restriction de son droit de vote lors des consultations générales, c'est à dire autres que celles intéressant uniquement le territoire de Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement ajoute que seuls 7,5 % environ du corps électoral ont été exclus du scrutin du 8 novembre 1998 et des élections du 9 mai 1999, et que la plupart de ces personnes n'ont pas vocation à rester en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, les exclus sont les personnes qui sont moins concernées par les questions liées à la gestion de l'autonomie du territoire et portent un intérêt moins durable à ses problèmes.

25. Le Gouvernement se réfère aux conclusions du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, qui, saisi du même problème, a estimé le 15 juillet 2002 que les faits dont il était saisi ne faisaient apparaître aucune violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

26. A titre très subsidiaire, il estime que cette restriction est justifiée par des nécessités locales impérieuses. Le Gouvernement invoque l'article 56 § 3 de la Convention et se réfère aux travaux préparatoires à la Convention pour souligner que l'objectif de cet article était de « tenir compte de l'autonomie réservée en la matière à certains territoires d'outre-mer ». Il ajoute que la France, lorsqu'elle a ratifié la Convention et ses Protocoles n° 1 et 4, a déclaré que chacun de ces textes « s'appliquera à l'ensemble des territoires de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 [actuel article 56] fait référence ».

27. Or, le Gouvernement estime qu'existe, en l'espèce, la preuve décisive et manifeste d'une nécessité impérieuse au sens de l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 avril 1978, série A n° 26). En effet, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, le processus d'évolution

institutionnelle fixé par le statut du 19 mars 1999 définit un équilibre permettant à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement économique et social.

28. Quant aux observations des tiers intervenants, le Gouvernement fait observer à titre liminaire qu'à la date de leur tierce intervention, ils résidaient depuis plus de dix ans en Nouvelle-Calédonie et que l'issue de la requête ne présente donc pas d'intérêt pour eux au vu de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999.

29. Il rappelle par ailleurs que les tiers intervenants ont déjà saisi des mêmes faits le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies qui, par ses constatations en date du 15 juillet 2002, a estimé qu'il n'y avait pas violation du Pacte international des droits civils et politiques.

30. Au vu de ces considérations, le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas constitutif d'une violation.

B. Arguments des tiers intervenants

31. Les tiers intervenants font d'abord observer que la France n'a fait aucune réserve d'exclusion territoriale de la Convention au sens de l'article 56 § 1 (ancien article 63). Ils exposent que les nécessités locales, lorsqu'elles renvoient au statut juridique particulier d'un territoire, doivent revêtir un caractère impérieux. Selon eux, aucun élément révélant de pareilles nécessités n'apparaît objectivement, s'agissant du suffrage universel.

32. Concernant l'article 3 du Protocole n° 1, les tiers intervenants soulignent que le terme « corps législatif » ne s'entend pas nécessairement uniquement du parlement national. Ainsi, le congrès de Nouvelle-Calédonie est-il un corps législatif compétent pour adopter des « lois du pays ».

Ils ajoutent que dans la mesure où l'intervenant jouissait paisiblement de son droit de vote aux élections législatives sur le territoire de Nouvelle-Calédonie de manière continue depuis son établissement durable, il a été porté atteinte à son droit de vote dans sa substance même. En outre, la marge de manœuvre reconnue à l'Etat est, selon eux, rigoureusement limitée par l'obligation de respecter le principe fondamental de l'article 3, à savoir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Ils estiment que qu'il ne saurait en être ainsi lorsque la loi électorale calédonienne dispose que chaque liste doit recueillir au moins les voix de 5 % des électeurs inscrits pour être admise à la répartition des sièges et que sont retranchés du corps électoral en question les inscrits ne remplissant pas la condition litigieuse. Ils ajoutent que, dans ces conditions, il ne s'agit même plus d'un corps électoral représentatif du territoire où ils vivent.

Ils soutiennent que ce retrait d'un droit acquis méconnaît également l'article 17 de la Convention.

33. Les tiers intervenants ne contestent pas qu'un Etat puisse fixer une durée de résidence minimale des électeurs. Ils soutiennent toutefois que cette condition doit s'interpréter de manière stricte et invoquent le droit de choisir librement sa résidence au sens de l'article 2 du Protocole n°4.

34. Les tiers intervenants exposent qu'en raison de leurs professions respectives, ils seront concernés par les « lois de pays » et qu'ils se trouvent privés du droit de voter pour leurs représentants au congrès alors qu'ils sont établis de manière stable et durable en Nouvelle-Calédonie depuis 1991 et pensent demeurer en Nouvelle-Calédonie, y compris pour leur retraite.

35. Ils soutiennent également que l'exclusion de naturalisés ou de nationaux français du corps électoral calédonien en raison d'une discrimination tirée de leur ascendance nationale ou de leur origine parentale viole l'article 14 de la Convention.

C. Appréciation de la Cour

36. La Cour rappelle d'emblée que les mots « corps législatif » ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national ; il convient de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, la réforme constitutionnelle belge de 1980 avait conféré au Conseil flamand suffisamment de compétences et de pouvoirs pour que l'on pût considérer que, comme d'ailleurs le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon, il faisait partie du « corps législatif » belge, au même titre que la Chambre des

représentants et le Sénat (arrêts *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53 et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I ; voir également, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1 aux parlements régionaux en Autriche et en Allemagne, les décisions de la Commission des 12 juillet 1976 (requête n° 7008/75, DR 6, p. 120) et 11 septembre 1995 (requête n° 27311/95, DR 82-A, p. 158)).

37. Elle relève qu'en l'espèce, la loi organique du 19 mars 1999 reprend le principe d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie qui était l'une des innovations majeures apportées par l'accord de Nouméa puis par la loi du 9 novembre 1988 et prévoit des transferts successifs de compétences de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie. La compétence de droit commun reste aux provinces, les compétences de l'Etat et celles de la Nouvelle-Calédonie étant des compétences d'attribution.

38. Le titre III de la loi de 1999 traite des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment du congrès. Il y est décrit comme l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie (article 62) et ses membres, élus pour 5 ans, sont des membres des assemblées de province. Il gère les affaires communes de la Nouvelle-Calédonie. L'initiative des lois du pays et des délibérations appartient concurremment au gouvernement et aux membres du congrès (article 73).

39. Le chapitre 2 crée la catégorie des « lois du pays », votées par le congrès et ayant valeur législative. Ces lois du pays, dont le champ d'application est précisément défini et ne recouvre qu'une partie des compétences réglementaires de la Nouvelle-Calédonie, sont systématiquement soumises pour avis au Conseil d'Etat et ont, une fois adoptées, force de loi. Elles sont également susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil Constitutionnel exercé avant promulgation et sur saisine du haut-commissaire, du gouvernement, du président du congrès, du président d'une assemblée de province ou d'au moins 18 membres du congrès.

40. Entre autres attributions, le congrès vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie. En matière pénale il peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, il peut également assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

41. La Cour doit veiller à ce qu'un « régime politique véritablement démocratique » existe dans les territoires auxquels la Convention s'applique, et, dans ce contexte, elle doit avoir égard non seulement aux pouvoirs strictement législatifs d'un organe donné, mais également au rôle joué par celui-ci dans l'ensemble du processus législatif.

42. Compte tenu des compétences attribuées au Congrès par la loi organique de 1999, la Cour estime qu'il n'est plus seulement un organe consultatif, mais est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant, suivant les questions à traiter, dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie.

43. Elle est d'avis, en conséquence, que le congrès se trouve suffisamment associé à ce processus législatif spécifique pour être considéré comme une partie du « corps législatif » de la Nouvelle-Calédonie aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1.

44. Il convient ensuite de déterminer si le fait de n'accorder le droit de vote aux élections des membres du congrès de Nouvelle-Calédonie qu'aux seuls individus pouvant justifier d'une résidence de dix ans au moins sur le territoire est compatible avec cet article :

45. La Cour rappelle que les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus mais sujets à restrictions. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des « limitations implicites » (*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV).

46. Les Etats contractants jouissent en effet d'une ample marge d'appréciation eu égard à la diversité dans l'espace et à la variabilité dans le temps de leurs lois en matière électorale. Les règles relatives à l'octroi du droit de vote, reflétant les soucis de participation des citoyens mais également de connaissance de la situation particulière de la région concernée, varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat ; la multitude de situations prévues dans les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Cependant, aucun de ces critères ne devrait en principe être considéré comme plus valable qu'un autre, à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques. Aux fins d'application de l'article 3, toute loi électorale doit

toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre.

47. Cette marge de manœuvre reconnue à l'Etat n'est toutefois pas illimitée. Il appartient, en effet, à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1. Il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés. Ces conditions ne doivent pas, en particulier, contrecarrer « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (voir *Gitonas et autres c. Grèce*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 233, § 39, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH-1999, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, 9 avril 2002 et *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 52).

48. L'ancienne Commission et la Cour ont déjà décidé que la condition de la résidence ou de la durée de résidence dont est assorti l'exercice ou la possession du droit de vote à des élections ne constitue pas, en principe, une restriction arbitraire du droit de vote et, en conséquence, n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, pour la Cour, *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI et, pour l'ancienne Commission, *Polacco et Garofalo c. Italie*, n° 23450/94, décision de la Commission du 15 septembre 1997, *Décisions et Rapports* (DR) 90-A/B, p. 5).

49. En l'espèce, la loi organique de 1999 institue un corps électoral restreint pour les assemblées des provinces et au congrès. En effet, elle réserve aux électeurs qui remplissent certaines conditions, notamment une résidence sur place de plus de dix ans, la possibilité de participer aux élections des membres du congrès et des assemblées de province. En conséquence, la demande du requérant d'être inscrit sur les listes électorales afin de participer aux élections des assemblées des provinces et du congrès fut rejetée.

50. Selon le Gouvernement, les seuils de durée de résidence répondent au souci, exprimé par les représentants des populations locales dans le cadre des négociations des accords de Nouméa, de garantir que les consultations traduiront la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne sera pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides. En outre, la limitation du droit de vote serait la conséquence directe et nécessaire de l'instauration d'une citoyenneté calédonienne.

51. La Cour estime qu'il est possible que le requérant ait établi des liens avec la Nouvelle-Calédonie et que, de ce fait, il ait estimé que certaines des raisons indiquées ci-dessus étaient inapplicables dans son cas.

Cependant, le droit ne peut tenir compte de chaque cas individuel mais doit représenter une norme générale. En outre, le requérant, qui est rentré en métropole depuis lors, ne saurait faire valoir qu'il est visé par les actes des organes politiques au même degré que les citoyens résidents. Partant, la situation du requérant est différente de celle d'un citoyen résident, ce qui est de nature à justifier la condition de résidence (voir *Hilbe c. Liechtenstein* précité).

52. Compte tenu de ces différents éléments, la Cour estime que la condition de résidence poursuit, en l'espèce, un but légitime.

53. Reste à déterminer si la condition de dix années de résidence sur le territoire pour que le requérant puisse participer aux élections du congrès est proportionnée au but recherché.

54. En l'espèce, il n'est pas contesté que le refus d'inscrire le requérant sur la liste électorale spéciale a été pris dans des conditions ne laissant aucune place à l'arbitraire.

55. La Cour rappelle toutefois que l'objet et le but de la Convention appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoire, mais concrètes et effectives (voir, notamment, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, p. 18, § 33 et *Matthews c. Royaume-Uni* précité, § 34).

56. Dans l'affaire précitée *Polacco et Garofalo*, seuls les individus résidant de façon continue depuis quatre ans dans la région du Trentin-Haut-Adige pouvaient s'inscrire sur les listes électorales afin de participer aux élections du Conseil régional, qui avaient lieu tous les cinq ans. L'ancienne Commission avait estimé que cette condition n'était pas disproportionnée au but poursuivi compte tenu de la situation particulière de la région aux plans social, politique et économique. Ainsi, elle avait estimé qu'il ne pouvait être considéré comme déraisonnable d'exiger qu'un électeur réside dans la région depuis une période assez longue avant de pouvoir prendre part aux élections locales pour lui

permettre d'avoir une connaissance approfondie du contexte régional de manière à ce que son vote reflète le souci de la protection des minorités linguistiques.

57. En l'espèce, bien que le requérant n'ait pas eu vocation à rester en Nouvelle-Calédonie, il était tout de même assujéti aux lois votées par le congrès et, notamment aux lois pénales qui pouvaient prévoir des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement. Or, la condition de dix années de résidence correspond à deux mandats des membres du congrès.

Dés lors, cette exigence de dix années de résidence pourrait paraître disproportionnée au but poursuivi.

58. Il convient toutefois encore de déterminer s'il existe en Nouvelle-Calédonie des nécessités locales, au sens de l'article 56, telles que la restriction du droit de vote incriminée pourrait être considérée comme n'enfreignant pas l'article 3 du Protocole n° 1.

59. La Cour rappelle que lors du dépôt, le 3 mai 1974, des instruments de ratification de la Convention et du Protocole n° 1, l'Etat français a déclaré que ces textes s'appliqueront « à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 de la Convention (actuel article 56) fait référence ».

60. Dans l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* du 25 avril 1978 (série A n° 26, pp. 18-19, § 38), la Cour a jugé que, pour que l'article (anciennement) 63 puisse s'appliquer, il faut « la preuve décisive et manifeste d'une nécessité ». Les nécessités locales, lorsqu'elles renvoient au statut juridique particulier d'un territoire, doivent revêtir un caractère impérieux pour justifier l'application de l'article 56 de la Convention.

61. La Cour constate que le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie correspond à une phase transitoire avant l'accession à la pleine souveraineté et s'inscrit dans un processus d'autodétermination. Il s'agit d'un « système inachevé et transitoire », de même que celui qui a été examiné par la Cour dans l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité.

62. Or, après une histoire politique et institutionnelle tourmentée, cette condition de dix ans de résidence fixée par le statut du 19 mars 1999 a constitué un élément essentiel à l'apaisement du conflit meurtrier. La situation locale, reposant sur des problèmes plus profonds et lourds de conséquences pour l'avenir que les différends linguistiques à l'origine des affaires précitées *Polacco et Garofalo* et *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, et a permis à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement politique, économique et social.

63. Comme l'a relevé le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, le 15 juillet 2002 (voir p. 13 § 14.7)

« les seuils fixés pour les consultations de 1998 et à compter de 2014 ne sont pas excessifs dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de la nature et de l'objet de ces scrutins, à savoir un processus d'autodétermination impliquant la participation de personnes justifiant d'attaches suffisantes au territoire dont l'avenir est en jeu. Il ressort, en effet, que ces seuils n'apparaissent pas disproportionnés vis-à-vis d'un processus de décolonisation impliquant la participation des résidents qui, au-delà de leur appartenance ethnique ou politique, ont contribué et contribuent à l'édification de la Nouvelle-Calédonie à travers leurs attaches suffisantes à ce territoire. »

64. La Cour estime, en conséquence, que l'histoire et le statut de la Nouvelle-Calédonie sont tels qu'ils peuvent être considérés comme caractérisant des « nécessités locales » de nature à permettre les restrictions apportées au droit de vote du requérant.

65. Dans ces conditions, il n'a pas été porté atteinte à l'essence même du droit de vote tel que le garantit à la requérante l'article 3 du Protocole n° 1.

Il en résulte qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

66. Le requérant allègue de surcroît qu'en sa qualité de résident en Nouvelle-Calédonie, il a été victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention, aux termes duquel :

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

67. Le Gouvernement ne s'est pas exprimé séparément sur ce grief.

68. Eu égard à sa conclusion ci-dessus selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 considéré isolément, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 14.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président

ANNEXE 4

EXTRAITS DES RELEVÉS DES CONCLUSIONS DES COMITÉS DES SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE NOUMÉA

(17 JUIN 2003, 20 JANVIER 2005 ET 2 FÉVRIER 2006)

- Extrait du relevé des conclusions du troisième comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Koné le 17 juin 2003

- Extrait du relevé des conclusions du quatrième comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 20 janvier 2005

- Extrait du relevé des conclusions du cinquième comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 2 février 2006

**Extrait du relevé des conclusions du troisième comité des signataires
de l'Accord de Nouméa, réuni à Koné le 17 juin 2003**

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

*

* *

**Extrait du relevé des conclusions du quatrième comité des signataires
de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 20 janvier 2005**

« 1. La question du corps électoral spécial pour l'élection du congrès et des assemblées de province a été débattue. Le Rassemblement et le FLNKS ont rappelé leurs positions respectives et opposées sur le sujet.

« La Ministre a rappelé que le Chef de l'Etat s'est engagé à régler cette question d'ici à la fin de son quinquennat.

« Elle a en outre indiqué :

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

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

*

* *

**Extrait du relevé des conclusions du cinquième comité des signataires
de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 2 février 2006**

« 1. CORPS ÉLECTORAL SPÉCIAL

« La question du corps électoral spécial pour l'élection du congrès et des assemblées de province a été évoquée.

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

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

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

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

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

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