

N° 287

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2018

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 organique (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie,

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 152 et 288 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	9
A. UNE CONSULTATION PRÉVUE PAR L'ACCORD DE NOUMÉA, QUI DOIT SE TENIR À L'AUTOMNE 2018.....	9
B. L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN QUESTION	10
C. LE CORPS ÉLECTORAL RÉFÉRENDIAIRE ET L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE SPÉCIALE.....	12
II. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR GARANTIR LA LÉGITIMITÉ DU SCRUTIN ET FAVORISER LA PLUS LARGE PARTICIPATION	14
A. FACILITER L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE SPÉCIALE À LA CONSULTATION.....	14
B. FAVORISER L'EXERCICE EFFECTIF ET PERSONNEL DU DROIT DE VOTE	15
C. DIVERSES DISPOSITIONS.....	16
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) Inscription d'office sur les listes électorales générales	17
• <i>Article 2</i> (art. 218-3 [nouveau] de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) Inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation	23
• <i>Article 3</i> Bureaux de vote « délocalisés »	32
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> Encadrement du vote par procuration	35
• <i>Article 4</i> (art. 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) Période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du congrès et des assemblées de province	38
• <i>Article 5</i> (art. 219 et 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie) Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin - Informations transmises aux commissions administratives	40
• <i>Article 5 bis (nouveau)</i> Consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret de convocation des électeurs	44
• <i>Article 6</i> Entrée en vigueur	45

EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59
ANNEXES	63
I. LES LISTES ÉLECTORALES DE NOUVELLE-CALÉDONIE : TABLEAU COMPARATIF	63
II. CHRONOLOGIE DE LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES	67
TABLEAU COMPARATIF	71

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 7 février 2018, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, vice-président, la commission des lois a examiné le rapport de son président, **M. Philippe Bas**, et établi son texte sur le projet de loi organique n° 152 (2017-2018) relatif à l'**organisation** de la **consultation** sur l'**accession** à la **pleine souveraineté** de la **Nouvelle-Calédonie**, pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Le rapporteur a rappelé que, conformément à l'Accord de Nouméa du 5 juin 1998, une consultation d'autodétermination devait être organisée en Nouvelle-Calédonie avant le mois de novembre 2018. Afin de garantir que toutes les « *populations intéressées* » de Nouvelle-Calédonie puissent participer à ce scrutin, le XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 2 novembre 2017, a souhaité que soient apportées plusieurs modifications au droit électoral en vigueur.

S'étant rendu en Nouvelle-Calédonie les 10 et 11 janvier 2018 pour y mener des auditions, conjointement avec M. Jacques Bigot, vice-président de la commission, le rapporteur s'est assuré que le projet de loi organique soumis à l'examen du Parlement répondait à la volonté du comité des signataires et recueillait un très large assentiment. Suivant sa recommandation, la commission des lois a adopté **six amendements** et **deux sous-amendements**.

• Les conditions d'inscription sur les listes électorales spéciales à la consultation

Le projet de loi organique prévoit l'inscription d'office, sur les listes électorales générales, des électeurs de Nouvelle-Calédonie qui remplissent les conditions de domicile ou de résidence de droit commun (**article 1^{er}**). Ces électeurs pourraient alors être inscrits, à leur demande ou d'office, sur les listes électorales spéciales à la consultation, à la condition d'appartenir au corps électoral référendaire défini à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Les conditions d'inscription d'office sur les listes électorales spéciales à la consultation seraient également élargies (**article 2**). Seraient désormais inscrits d'office les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue pendant trois ans. Il s'agirait toutefois d'une présomption simple ; l'inscription d'office, sans avoir de caractère automatique, ferait l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales chargées de l'établissement de ces listes sur le fondement des éléments fournis par l'État.

Enfin, il est prévu d'autoriser l'ouverture, l'année de la consultation, d'une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du Congrès et des assemblées de province, dès lors que l'inscription sur ces listes figure, selon le droit en vigueur, parmi les conditions de l'inscription d'office sur les listes électorales spéciales à la consultation (**article 4**).

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois n'a apporté à ces dispositions que des améliorations rédactionnelles (**amendements COM-3 rectifié, COM-4, COM-5 rectifié et COM-7**).

- **Les modalités d'exercice du droit de vote**

Afin que les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa, qui résident habituellement sur la Grande Terre, puissent exercer plus facilement leur droit de vote, il est prévu d'ouvrir à Nouméa des bureaux de vote « *délocalisés* » à leur intention (**article 3**).

Dès lors, et dans le but d'éviter les dysfonctionnements liés à l'usage très répandu du vote par procuration en Nouvelle-Calédonie, la commission a adopté un **amendement COM-10** du Gouvernement, **sous-amendé** par son rapporteur, qui tend à encadrer le recours à cette modalité de vote lors de la consultation d'autodétermination (**article 3 bis**).

- **Dispositions diverses**

Le projet de loi organique comprend enfin diverses dispositions tendant à garantir la sécurité juridique du scrutin, en adaptant le droit électoral applicable à la nature de la consultation et en donnant une base légale à la transmission, aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales, des informations qui leur sont nécessaires (**article 5**).

La commission a adopté un **amendement COM-2 rectifié** de M. Gérard Poajda et plusieurs de ses collègues, **sous-amendé** par le rapporteur, afin que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie soit consulté sur le décret de convocation des électeurs, qui fixera notamment le texte de la question posée (**article 5 bis**).

La commission des lois a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Voici près de trente ans, grâce à la force d'âme et à l'esprit de compromis des responsables calédoniens, au premier rang desquels Jacques Lafleur et Jean-Marie Tjibaou, les accords de Matignon du 26 juin 1988, suivis des accords d'Oudinot du 20 août 1988, mettaient fin aux événements meurtriers qui endeuillaient la Nouvelle-Calédonie depuis le milieu de la décennie. Ils ouvraient la voie à une paix civile durable, fondée sur le rééquilibrage des pouvoirs et des richesses, et sur « *la reconnaissance commune de l'identité et de la dignité de chacune des communautés présentes sur le Territoire* ». Il était convenu qu'un scrutin d'autodétermination serait organisé dix ans plus tard.

Signé le 5 juin 1998, l'Accord de Nouméa repoussa cette échéance de vingt ans. Son préambule, texte d'une rare énergie, reconnaissait les « ombres » et les « lumières » de la période coloniale et appelait à la construction d'un « *destin commun* » à tous les Calédoniens. L'Accord, transcrit dans notre droit par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, puis par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, conduisit à la mise en place d'un statut de large autonomie pour la Nouvelle-Calédonie, à la définition d'une citoyenneté calédonienne, à la poursuite de l'effort de rééquilibrage et à de nouvelles mesures pour la reconnaissance de l'identité kanak et des institutions coutumières.

La période de vingt années ouverte en 1998 s'achève. La consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, prévue par l'Accord de Nouméa, doit avoir lieu au plus tard en novembre 2018. Quelle que soit l'issue de cette consultation, les Calédoniens seront appelés, au cours des prochaines années, à renouveler les bases de leur communauté de destin, à définir une organisation institutionnelle pérenne, à consolider le développement économique de leur territoire.

Aussi est-il réconfortant de voir que les forces politiques calédoniennes sont, aujourd'hui comme hier, capables de s'entendre pour surmonter leurs désaccords et, dans l'immédiat, pour faire en sorte que la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté se tienne dans des conditions satisfaisantes pour chacun. Le sens des responsabilités des Calédoniens, que votre rapporteur a pu constater de lui-même, force l'admiration.

Le projet de loi organique *relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté*, déposé le 8 décembre 2017 sur le bureau du Sénat et pour l'examen duquel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, vise à transcrire dans notre droit les conclusions du XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa, qui s'est tenu à Paris, sous la présidence de M. Édouard Philippe, Premier ministre, le 2 novembre 2017. Lors de ce comité des signataires, les partenaires se sont accordés sur la nécessité de favoriser la plus large participation au scrutin des personnes relevant du corps électoral référendaire, afin de « garantir la légitimité et la sincérité du résultat ». À cette fin, diverses mesures exceptionnelles ont été proposées, tant pour garantir l'inscription des électeurs sur la liste électorale spéciale à la consultation que pour favoriser l'exercice effectif et personnel du droit de vote. Le projet de loi organique a pour objet de donner force de droit à l'accord, en ajoutant quelques dispositions dont la nécessité est apparue au cours des discussions ultérieures entre le Gouvernement et les représentants calédoniens.

Votre rapporteur, accompagné de notre collègue Jacques Bigot, s'est rendu en Nouvelle-Calédonie les 10 et 11 janvier derniers pour témoigner de l'attention que la représentation nationale porte à la situation de ce territoire, et pour s'assurer en entendant les représentants de toutes les forces politiques représentatives de la population que les mesures proposées par le Gouvernement correspondaient bien à la volonté des membres du comité des signataires. Il a pu constater que, pour l'essentiel, c'est bien le cas. Il a également constaté la force des attentes qui s'expriment à l'égard de l'État, signataire de l'Accord de Nouméa, garant de sa bonne application, et dont chacun souhaite qu'il prenne des initiatives, au lendemain de la consultation et quelle qu'en soit l'issue, pour aider les forces politiques calédoniennes à trouver les compromis nécessaires et à tracer la voie de leur avenir commun.

I. LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. UNE CONSULTATION PRÉVUE PAR L'ACCORD DE NOUMÉA, QUI DOIT SE TENIR À L'AUTOMNE 2018

Le préambule de l'Accord de Nouméa du 5 juin 1998 prévoit qu'« au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. » Le point 5 de l'Accord définit les modalités d'organisation de cette consultation, précisées au titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, dite loi organique statutaire¹.

La consultation doit avoir lieu au cours du quatrième mandat de cinq ans du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui a commencé en mai 2014, sans pouvoir se tenir au cours de ses six derniers mois. Elle aura donc lieu au plus tard en novembre 2018. Sa date doit être fixée, au moins six mois à l'avance, par délibération du Congrès adoptée à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, ou, à défaut, par le Gouvernement de la République, qui aurait alors compétence liée.

Les électeurs seront convoqués par décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le décret déterminera le texte de la question posée, mais celle-ci ne pourra guère s'écarter des stipulations de l'Accord de Nouméa, qui ont valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution. Comme il résulte du point 5 du même Accord, le résultat de la consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble du territoire calédonien, sans qu'une partie de la Nouvelle-Calédonie puisse accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats y auraient été différents du résultat global.

Enfin, l'Accord de Nouméa et l'article 217 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée prévoient, en cas de rejet de l'accession à la pleine souveraineté lors de la première consultation, qu'une deuxième consultation soit organisée à la demande du tiers des membres du Congrès, dans la deuxième année suivant la première, soit en 2020. Si le résultat est identique, une troisième consultation pourrait être organisée dans les mêmes délais, soit en 2022².

¹ Voir en particulier les articles 216 et 217 de ladite loi organique.

² La loi organique dispose que les deuxième et troisième consultations éventuelles portent sur la même question que la première, ce que l'Accord de Nouméa ne prévoit pas explicitement. En revanche, contrairement à l'Accord, elle ne fixe pas de terme à l'organisation de ces consultations.

B. L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE EN QUESTION

Certaines personnalités calédoniennes de premier plan, parmi lesquelles notre collègue Pierre Frogier, signataire de l'Accord de Nouméa, souhaitaient éviter un « référendum-couperet », où les électeurs seraient appelés à se prononcer pour ou contre l'indépendance, ce qui risquait selon eux de raviver les tensions au sein de la société calédonienne après trente années d'apaisement. Ils appelaient de leurs vœux un « *troisième accord* », qui prendrait la suite des accords de Matignon-Oudinot et de Nouméa pour poursuivre la construction d'un destin commun.

Ces appels n'ont pas été entendus. Il est vrai que, pour que la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté n'eût pas lieu, il eût fallu réviser la Constitution. D'autres responsables politiques calédoniens, tant parmi les indépendantistes que parmi les tenants du rattachement à la France, estiment nécessaire d'aller au bout de la démarche engagée lors des accords précédents et de trancher enfin la question de l'indépendance. En tout état de cause, il semble qu'il soit désormais trop tard pour trouver un autre chemin, et la consultation prévue aura bien lieu.

Elle n'épuisera pas, cependant, la question de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Tous les responsables politiques rencontrés par votre rapporteur et par notre collègue Jacques Bigot en conviennent : celle-ci ne se résume pas à savoir si la Nouvelle-Calédonie doit ou non devenir un État souverain. Dans un rapport remis au Premier ministre en octobre 2013, M. Jean Courtial, conseiller d'État, et M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités, ont esquissé quatre hypothèses sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie¹ :

- **l'accession pure et simple à la pleine souveraineté**, qui n'interdirait pas la poursuite de formes de coopération avec la France ;

- **l'accession à la pleine souveraineté assortie d'un accord de partenariat avec la France**, qui permettrait à la Nouvelle-Calédonie de déléguer à la France une partie de ses compétences régaliennes, qu'elle n'aurait pas, du moins dans les premiers temps, les moyens d'exercer elle-même (défense, diplomatie, monnaie, *etc.*), et par lequel chacun des deux États pourrait accorder un statut privilégié aux ressortissants de l'autre État (droit de circulation et d'établissement, droit au maintien de la nationalité française pour les Calédoniens qui le souhaiteraient, *etc.*) ;

¹J. Courtial et F. Mélin-Soucramanien, « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie », rapport au Premier ministre, octobre 2013. Ce document est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000711.pdf>.

- le maintien dans la République avec **une autonomie plus étendue** encore qu'actuellement (transfert des compétences mentionnées à l'article 27 de la loi organique statutaire, voire transfert de certaines compétences dites régaliennes) ;

- **la consolidation du statut actuel d'autonomie**, défini à titre provisoire par l'Accord de Nouméa¹.

Quelle que soit l'issue de la consultation prévue cet automne, ce débat devra avoir lieu. Certains auraient d'ailleurs souhaité que la question soumise au référendum ne fût pas formulée sous la forme d'une alternative radicale – pour ou contre l'indépendance – mais que l'on soumit à leur approbation une nouvelle formule institutionnelle capable de satisfaire les deux parties. Ils pensaient notamment à la formule de l'indépendance-association, déjà évoquée par le Haut-commissaire Edgard Pisani en 1985. Mais outre qu'une solution de ce type est loin d'être consensuelle, les **principes de clarté et de loyauté des consultations référendaires**² interdisent de poser une telle question aux électeurs, puisqu'un éventuel accord d'association ne pourrait être négocié qu'après l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Le Premier ministre l'a dit en décembre devant le congrès : l'Accord de Nouméa et les exigences constitutionnelles et conventionnelles impliquent que la consultation de 2018 porte sur **une question simple et binaire**³.

¹ L'Accord de Nouméa a défini « pour vingt années » l'organisation politique du territoire (préambule, § 5), et c'est pourquoi le titre XIII de la Constitution est intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». L'Accord stipule par ailleurs que, tant que les consultations qu'il prévoit au terme de sa période d'application n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique qu'il met en place restera en vigueur. Il en résulte, selon l'opinion la plus courante, que l'Accord et les institutions qu'il a créées pourront demeurer valides jusqu'en 2022, mais pas au-delà. Surtout, la Cour européenne des droits de l'homme n'a admis les restrictions apportées au corps électoral pour l'élection du Congrès et des assemblées de province qu'au regard de leur caractère transitoire et de l'« histoire politique et institutionnelle tourmentée » de la Nouvelle-Calédonie (CEDH, Py c. France, 11 janvier 2005, n° 66289/01). De même, il n'est pas improbable que le Conseil constitutionnel censure ces dispositions si elles étaient maintenues au-delà de la période de validité de l'Accord de Nouméa.

² Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, loi organisant une consultation de la population de Mayotte.

³ Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre, au congrès de Nouvelle-Calédonie, le 5 décembre 2017. Le texte de ce discours est consultable à l'adresse suivante : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/12/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_au_congres_de_nouvelle-caledonie_-_mardi_5_decembre_2017.pdf.

C. LE CORPS ÉLECTORAL RÉFÉRENDIAIRE ET L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE SPÉCIALE

Le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ne comprend pas l'ensemble des électeurs inscrits sur les listes électorales de Nouvelle-Calédonie.

Il existe, en effet, **trois listes électorales** en Nouvelle-Calédonie¹ :

- la liste électorale générale, établie suivant les règles de droit commun pour les élections nationales, européennes et municipales, ainsi que pour les référendums nationaux (« LEG ») ;

- la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de province (« LESP »), qui définit les contours de la citoyenneté calédonienne² ;

- la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (« LESC »), où sont susceptibles d'être inscrites l'ensemble des « *populations intéressées* » à l'avenir du territoire, au sens de l'Accord de Nouméa et de l'article 77 de la Constitution.

Le corps électoral référendaire, plus restreint que le corps électoral de droit commun, est sensiblement plus large que le corps électoral pour l'élection du Congrès et des assemblées de province³. Il est défini à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, conformément au point 2.2.1 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa.

¹ Ou plus exactement trois types de listes électorales, puisqu'il est établi une liste de chacun des trois types pour chaque bureau de vote. Cette formulation courante est toutefois reprise par commodité.

² Voir l'article 4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée. Outre sa dimension électorale, la citoyenneté de Nouvelle-Calédonie ouvre droit aux mesures prises, par lois du pays et sur le fondement de l'article 24 de la même loi organique, pour soutenir et promouvoir l'emploi local – mesures qui bénéficient aussi aux non-citoyens justifiant d'une durée suffisante de résidence.

³ Voir, en annexe au présent rapport, la comparaison des conditions pour figurer sur les différentes listes électorales.

Corps électoral référendaire
(Article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999)

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

- « a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;
 - « b) N'étant pas inscrits sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, remplir néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;
 - « c) N'ayant pas pu être inscrits sur la liste électorale de la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que leur absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;
 - « d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
 - « e) Avoir l'un de leurs parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de leurs intérêts matériels et moraux ;
 - « f) Pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard au 31 décembre 2014 ;
 - « g) Être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;
 - « h) Être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.
- « Les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile. »

La liste électorale spéciale à la consultation est établie, dans chaque bureau de vote, par une **commission administrative spéciale** présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composée, en outre, d'un délégué de l'administration, du maire de la commune ou de son représentant, de deux électeurs de la commune¹ et d'une personnalité qualifiée indépendante qui n'a pas voix délibérative – en pratique, un expert de l'Organisation des Nations-Unies (ONU).

Sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation, à leur demande, l'ensemble des électeurs qui justifient appartenir au corps électoral défini ci-dessus.

En outre, la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a créé une procédure d'**inscription d'office** destinée, d'une part aux personnes

¹ Ces deux électeurs sont désignés par le Haut-commissaire après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Sont systématiquement choisis un représentant des formations politiques indépendantistes et un autre des formations non-indépendantistes.

âgées de dix-huit ans à la clôture des listes électorales, d'autre part à certaines catégories d'électeurs pour lesquels il est facile de vérifier qu'ils remplissent l'une ou l'autre des conditions fixées à l'article 218 de la loi organique statutaire¹.

II. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR GARANTIR LA LÉGITIMITÉ DU SCRUTIN ET FAVORISER LA PLUS LARGE PARTICIPATION

Conformément à la volonté exprimée lors du XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa, le projet de loi organique comprend diverses mesures pour garantir la légitimité du scrutin et favoriser la plus large participation des « *populations intéressées* » à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.

A. FACILITER L'INSCRIPTION SUR LA LISTE ÉLECTORALE SPÉCIALE À LA CONSULTATION

Le projet de loi organique comprend d'abord plusieurs dispositions visant à faciliter l'inscription des personnes relevant du corps électoral référendaire sur la liste électorale spéciale à la consultation (LESC).

Pour être inscrit sur la LESC, il faut d'abord l'être sur la liste électorale générale (LEG). Or, d'après les études statistiques menées au cours des derniers mois, il semble que près de 11 000 personnes relevant du corps électoral référendaire ne figurent pas sur la LEG, bien qu'elles remplissent les conditions de droit commun fixées à cet effet par le droit électoral. Parmi celles-ci, on décompterait environ 7 000 personnes de statut civil coutumier et 4 000 personnes de statut civil de droit commun. Afin de remédier à cette situation, et pour répondre à une demande formulée notamment par les formations politiques indépendantistes, **l'article 1^{er}** prévoit, à titre exceptionnel et l'année de la consultation, l'inscription d'office sur les listes électorales générales de la Nouvelle-Calédonie des électeurs qui y ont leur domicile réel ou y habitent depuis six mois au moins. Une fois ces électeurs inscrits sur la LEG, ils pourront être inscrits d'office sur la LESC s'ils répondent à l'une des conditions fixées par la loi organique.

Le droit en vigueur prévoit, en effet, l'inscription d'office sur la LESC des électeurs qui satisfont certains critères. Il s'agit des électeurs pour lesquels il est aisé de vérifier, sur le fondement des documents fournis par l'administration et sans qu'ils aient à produire de pièces supplémentaires, qu'ils entrent dans l'une ou l'autre des catégories constitutives du corps électoral référendaire, défini à l'article 218 de la loi organique n° 99-209

¹ Pour de plus amples développements, voir le commentaire de l'article 2.

du 19 mars 1999 précitée. Sont ainsi inscrits d'office sur la LESC, en vertu du II de l'article 218-2 de la même loi organique :

1° les électeurs admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa ;

2° ceux qui ont ou ont eu le statut civil coutumier ;

3° ceux qui, nés en Nouvelle-Calédonie, sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils satisfont certaines conditions (pour l'essentiel, avoir été inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province, dite LESP)¹.

L'article 2 tend à créer, à l'article 218-3 de la même loi organique, une nouvelle procédure d'inscription d'office sur la LESC, qui bénéficierait cette fois aux natifs de Nouvelle-Calédonie présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue pendant trois ans. Cette procédure, contrairement à celle qui est définie au II de l'article 218-2, ne s'appliquerait qu'à titre exceptionnel, l'année du scrutin (et non pas lors des révisions ultérieures, qui précéderont les deuxième et troisième consultations éventuelles si la première aboutit au rejet de l'accession à la pleine souveraineté). Il est également précisé que la présomption ainsi instituée serait une présomption simple, susceptible d'être écartée au vu de preuves contraires, et que l'inscription d'office, n'ayant pas de caractère automatique, devrait faire l'objet d'un examen par la commission administrative spéciale sur le fondement des éléments fournis par l'État.

L'article 4, enfin, tend à autoriser, l'année de la consultation, l'ouverture d'une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du Congrès et des assemblées de province. Cette mesure s'avère nécessaire en raison du fait que l'inscription sur la LESP figure parmi les conditions ouvrant droit à l'inscription d'office sur la LESC.

B. FAVORISER L'EXERCICE EFFECTIF ET PERSONNEL DU DROIT DE VOTE

En outre, afin de favoriser l'exercice effectif et personnel du droit de vote, **l'article 3** prévoit l'ouverture à Nouméa de bureaux de vote « délocalisés », destinés aux électeurs inscrits sur les listes électorales des cinq communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa. Par cette mesure fortement dérogoratoire au droit commun, il s'agit de répondre à la situation des nombreux électeurs originaires des îles qui, bien que travaillant et résidant habituellement à Nouméa, demeurent inscrits sur la liste électorale de leur commune d'origine.

¹ Pour plus de précisions, voir ci-dessous, le commentaire des articles 1^{er} et 2.

Dès lors, et pour éviter que ne se reproduisent des dysfonctionnements liés au recours massif au vote par procuration en Nouvelle-Calédonie, qui ont conduit à plusieurs reprises à l'annulation d'opérations électorales sur ce territoire, **l'article 3 bis**, inséré par votre commission à l'initiative du Gouvernement, tend à soumettre cette modalité de vote à des conditions plus restrictives que le droit commun, pour la seule consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Les électeurs demandant à voter par procuration devront ainsi établir, au moyen de pièces justificatives, qu'ils sont dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription ou de se rendre au bureau de vote le jour de la consultation.

C. DIVERSES DISPOSITIONS

L'article 5 comprend diverses mesures visant à garantir la sécurité juridique de la consultation et l'adaptation du droit électoral à la nature du scrutin. En particulier, il tend à donner une base légale à la transmission de certaines informations nominatives aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales générales et spéciales à la consultation.

L'article 5 bis, introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Gérard Poadja, prévoit que le décret en conseil des ministres par lequel seront convoqués les électeurs, et qui fixera les termes de la question posée ainsi que les modalités d'organisation du scrutin, soit soumis pour avis au Congrès de même qu'au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, **l'article 6** dispose que la loi organique entre en vigueur au lendemain de sa publication.

* *
*

L'ensemble de ces dispositions traduisant fidèlement la volonté commune des signataires de l'Accord de Nouméa, des représentants des institutions calédoniennes et des formations politiques locales, votre commission des lois les a approuvées, moyennant quelques améliorations rédactionnelles.

Votre commission a adopté le projet de loi organique **ainsi modifié**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Inscription d'office sur les listes électorales générales

L'article 1^{er} du projet de loi organique prévoit **l'inscription d'office sur les listes électorales générales** de tous les électeurs qui, n'étant pas déjà inscrits sur une telle liste électorale, ont leur domicile réel dans une commune de la Nouvelle-Calédonie ou y résident depuis six mois au moins.

Le problème lié à la non-inscription de plusieurs milliers d'électeurs sur les listes électorales générales

Aux termes de l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle Calédonie*, sont admis à participer à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté « *les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci* » et qui remplissent l'une des conditions énoncées aux *a* à *h* de ce même article. Comme l'a indiqué le Conseil d'État dans son avis du 6 février 2014, la liste électorale ici mentionnée est nécessairement la liste électorale générale établie pour chaque bureau de vote en application du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres à la Nouvelle-Calédonie (à savoir les élections nationales, européennes et municipales, ainsi que les référendums nationaux). **Il est donc nécessaire, pour être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation d'un bureau de vote, de l'être également sur la liste électorale générale¹.**

Le même constat s'impose dans le cadre de la procédure d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation, prévue au II de l'article 218-2 de la même loi organique : seuls peuvent être inscrits d'office sur la LESC les électeurs qui figurent déjà sur la LEG.

¹ CE, avis n° 388225 du 6 février 2014 sur la mise en œuvre de la consultation électorale relative à l'évolution de l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie.

II de l'article 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999

« II. – Sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale des électeurs :

« 1° Ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, mentionnés au a de l'article 218 ;

« 2° Ayant ou ayant eu le statut civil coutumier relevant du d du même article 218 ;

« 3° Nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie mentionné au même d, dès lors qu'ils satisfont l'une des conditions suivantes :

« a) Ayant rempli les conditions pour être inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du a du I de l'article 188 ;

« b) Ils sont inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre du b du même I ;

« c) Ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province en application du deuxième alinéa du III de l'article 189, au titre du c du I de l'article 188 ;

« 4° Mentionnés au h de l'article 218, dès lors que, nés à compter du 1^{er} janvier 1989, ils ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, et que l'un de leurs parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998. »

Dans les cas mentionnés au 3° dudit II, les électeurs concernés doivent être inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et aux assemblées de province (LESP), ce qui implique qu'ils le soient aussi sur la LEG¹. En revanche, pour ce qui est des électeurs admis à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'Accord de Nouméa (1°) et des électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier (2°), **la procédure d'inscription d'office sur la LESC peut être mise en échec par leur défaut d'inscription sur la LEG.**

Or, comme c'est le cas en métropole, et malgré le caractère obligatoire de l'inscription sur les listes électorales, **de nombreux électeurs domiciliés ou résidant en Nouvelle-Calédonie ne figurent pas sur les listes électorales générales** des communes du territoire. Alors que la population majeure résidant en Nouvelle-Calédonie s'élève à environ 210 000 personnes, d'après le recensement de 2014, seules 189 890 personnes y étaient inscrites sur les listes électorales générales à la date du 20 octobre 2017, soit une différence d'environ 20 000 personnes².

¹ Voir l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Voir l'étude d'impact du présent projet de loi organique, point 3.1.1.

Des données plus préoccupantes ont été avancées dans le débat public. En 2016, la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières, service du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a fait connaître une estimation selon laquelle 90 749 personnes de statut civil coutumier en âge de voter pouvaient être identifiées à partir du fichier de l'état civil des citoyens de statut civil coutumier¹. Or, à la même date, seules 65 000 d'entre elles étaient inscrites sur les listes électorales générales, soit une différence de plus de 25 000 personnes (près de 30 % de l'électorat concerné)².

Il est apparu assez vite, cependant, que le nombre de non-inscrits avait été surestimé, en raison des difficultés liées à la tenue et à la mise à jour du fichier de l'état civil des citoyens de statut civil coutumier (doublons, non-radiation de personnes décédées, etc.). À la suite du XV^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 7 novembre 2016, un important travail de croisement de fichiers, entrepris par le Gouvernement, a permis de ramener à environ **11 000 le nombre de personnes** relevant du corps électoral référendaire et non inscrites sur les listes électorales générales, dont environ **7 000 de statut civil coutumier et 4 000 de statut civil de droit commun**³.

La méthode d'identification des électeurs non-inscrits sur les listes électorales générales

Afin d'identifier les personnes qui, bien que remplissant les conditions requises, n'étaient pas inscrites sur les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie, le décret n° 2016-1628 du 29 novembre 2016 *relatif aux opérations de croisement de fichiers destinées à améliorer l'exhaustivité des listes électorales de Nouvelle-Calédonie* a créé un traitement automatisé de données personnelles issues de plusieurs fichiers. Il a été modifié par le décret n° 2017-1489 du 24 octobre 2017, qui a notamment allongé la liste des fichiers concernés et prévu que les opérations de croisement autorisées se poursuivraient jusqu'à la date de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Avec le concours d'agents de l'État, l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) de la Nouvelle-Calédonie, qui tient le fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie et sur les listes électorales spéciales pour l'élection du congrès et des assemblées de province, en application du VII de l'article 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, a ainsi accès à des extractions (ne comportant que les données utiles aux opérations de croisement) des fichiers suivants :

- fichier centralisant les actes de l'état civil coutumier de la direction de la gestion et de la réglementation des affaires coutumières ;

¹ Ce fichier, tenu par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a été créé par un arrêté du président du gouvernement du 24 novembre 2003 relatif à l'informatisation du fichier de l'état civil des citoyens de statut civil coutumier.

² Voir le rapport d'août 2016 des experts de l'Organisation des Nations-Unies sur l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation, p. 19. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/3107/23771/file/20160825_LESC-RAPPORT_EXPERTS%20ONU-1.pdf.

³ Les conclusions du XVI^e comité des signataires font état de 10 922 non-inscrits. L'étude d'impact du présent projet de loi organique, rédigé alors qu'il avait pu être procédé à des vérifications et inscriptions ultérieures, évoque plus approximativement 7 000 personnes de statut civil coutumier et 3 800 personnes de statut civil de droit commun.

- fichiers de l'aide médicale gratuite des provinces de la Nouvelle-Calédonie ;
- registres de l'état civil de droit commun des communes de la Nouvelle-Calédonie ;
- fichiers des bénéficiaires de prestations de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie ;
- fichiers des adresses de l'office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie ;
- fichiers des adresses des affiliés des mutuelles dont le siège social est situé en Nouvelle-Calédonie.

Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante. Non seulement ces 11 000 électeurs non-inscrits ne sont pas en mesure d'exercer leur droit de vote à l'occasion des scrutins ordinaires, mais ils pourraient également se voir privés de la possibilité de participer à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Il revient aux pouvoirs publics de donner à toutes celles et ceux qui appartiennent aux « *populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie* » les meilleures chances de pouvoir participer à ce scrutin déterminant pour l'avenir du territoire, même s'ils n'ont pas pris l'initiative de faire valoir leur droit à être inscrits sur les listes électorales.

Les formations politiques indépendantistes se sont particulièrement émues du nombre de non-inscrits parmi les électeurs de statut civil coutumier, réputés majoritairement favorables à l'indépendance, et elles ont souhaité que des solutions soient trouvées. Car la procédure d'inscription d'office sur la LESC instituée en 2015, afin de favoriser notamment la participation des électeurs kanak à la consultation de 2018, demeure sans effet, comme cela a été rappelé, dans le cas où ils ne sont pas inscrits sur la LEG.

Les campagnes d'information menées par le Haut-commissariat en 2016 et 2017 afin d'inciter les électeurs à demander eux-mêmes leur inscription sur les listes électorales n'ayant donné que des résultats mitigés, le **XVI^e comité des signataires**, réuni le 2 novembre 2017, a convenu de « *la nécessité politique de procéder, de manière exceptionnelle et en raison de la consultation, à l'inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC¹* ».

¹ Relevé de conclusions du XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni le 2 novembre 2017, consultable à l'adresse suivante : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/11/xvie_comite_des_signataires_de_laccord_de_noumea_-_releve_des_conclusions.pdf.

L'institution d'une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales

Conformément aux conclusions du XVI^e comité des signataires, l'article 1^{er} prévoit que, l'année de la consultation, la commission administrative de droit commun chargée, dans chaque bureau de vote, d'établir la liste électorale générale¹ **inscrit d'office tous les électeurs qui, n'étant pas déjà inscrits sur une liste électorale, ont leur domicile réel dans une commune de Nouvelle-Calédonie ou y habitent depuis six mois au moins**, à la date de clôture définitive de la liste électorale ou, le cas échéant, à la fin de la période de révision complémentaire prévue par la loi organique². Cette procédure d'inscription d'office s'appliquerait sans préjudice du droit pour les intéressés de demander eux-mêmes leur inscription, et sous réserve de la possibilité pour les commissions administratives de procéder aux vérifications nécessaires.

Il est également précisé que les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne portent pas atteinte aux règles ci-dessus énoncées, autrement dit qu'elles n'ont pas pour effet de changer le domicile de l'électeur concerné ni d'interrompre le délai de résidence de six mois. De telles dispositions sont déjà en vigueur en ce qui concerne les diverses conditions de domiciliation applicables à l'inscription sur les listes électorales spéciales de la Nouvelle-Calédonie³.

Dans son avis du 7 septembre 2017, le Conseil d'État a estimé qu'**une telle inscription d'office**, déjà prévue par le code électoral pour les personnes atteignant l'âge de dix-huit ans, **ne méconnaissait en elle-même aucun texte ou principe de valeur constitutionnelle**, notamment pas le caractère universel, égal et secret du suffrage. « Elle ne créerait pas non plus une discrimination injustifiée entre citoyens français, compte tenu de la spécificité du statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie », qui prévoit expressément l'organisation d'une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté,

¹ Voir l'article L. 17 du code électoral.

² En application de l'article R. 16 du code électoral, les listes électorales générales sont définitivement arrêtées le dernier jour de février de chaque année. Néanmoins, le II bis de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée prévoit que, l'année de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, une période de révision complémentaire de ces mêmes listes électorales générales (ainsi que des listes électorales spéciales à la consultation) peut être fixée par décret. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la période de révision complémentaire pourrait être ouverte, s'agissant des listes électorales générales, du 15 avril au 25 juin 2018. Pour être inscrit d'office sur la LEG, un électeur devra donc habiter en Nouvelle-Calédonie depuis le 25 décembre 2017 au moins. Voir, en annexe au présent rapport, le calendrier prévisionnel de la révision des listes.

³ Voir les articles 188 et 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée.

ainsi que de « *l'objectif d'intérêt général* » qui s'attache à ce que la participation à une telle consultation soit la plus large possible¹.

En revanche, le Conseil d'État a considéré que **le bénéfice de cette procédure d'inscription d'office ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité entre les citoyens résidant en Nouvelle-Calédonie, être réservé à une catégorie de personnes**, caractérisée par exemple par leur statut civil, comme le Gouvernement l'envisageait alors. C'est pourquoi l'article 1^{er} prévoit l'inscription d'office de tout électeur répondant aux conditions de domiciliation ou de résidence qu'il énonce, sans distinguer selon le statut civil des personnes.

Cette procédure ne bénéficiera pas, cependant, à l'ensemble des électeurs susceptibles d'être inscrits sur les listes électorales générales en vertu de l'article L. 11 du code électoral. Sont laissés de côté :

- les électeurs qui figurent pour la cinquième fois sans interruption au rôle d'une des contributions directes communales et, à ce titre, sont inscrits à leur demande sur la liste électorale d'une commune, même s'ils n'y résident pas (2° de l'article L. 11) ;

- ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics (3° du même article).

Là encore, le Gouvernement a suivi l'avis du Conseil d'État, qui estimait cette restriction nécessaire pour **éviter les doubles inscriptions**.

Article L. 11 du code électoral

« Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :

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

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

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

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

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

¹ CE, avis n° 393431 du 7 septembre 2017.

L'inscription d'office des électeurs domiciliés dans une commune de Nouvelle-Calédonie ou qui y habitent depuis six mois au moins est de nature à **rendre les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie presque exhaustives** et, grâce aux procédures d'inscription d'office sur la LESC prévues par le droit en vigueur et par l'article 2 du projet de loi organique, de **permettre à la quasi-intégralité des « populations intéressées » de prendre effectivement part à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté**. Votre rapporteur s'en félicite.

Sur sa proposition, votre commission a adopté l'**amendement COM-3 rectifié** de clarification et d'harmonisation rédactionnelles.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

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

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

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

Une catégorie résiduelle d'électeurs

Comme il a été rappelé dans l'exposé général, l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* détermine, sur le fondement du point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, le corps électoral appelé à participer à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté. Ce **corps électoral restreint** comprend notamment, au point *d* dudit article 218, les électeurs inscrits sur la liste électorale générale à la date de la consultation et qui remplissent la condition suivante : « **d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux** ».

Si l'on met à part les électeurs de statut civil coutumier, reste donc la catégorie des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Compte tenu de la difficulté de caractériser cette notion de « *centre des intérêts matériels et moraux* », et de l'existence d'une pluralité de critères alternatifs pour être admis à participer à la consultation, il est rare que les commissions administratives spéciales chargées d'établir la liste électorale

spéciale à la consultation soient conduites à inscrire un électeur (autre que ceux ayant eu le statut civil coutumier) sur le fondement du *d* de l'article 218. En d'autres termes, la catégorie des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux est **une catégorie résiduelle**. S'agissant des inscriptions sur demande, le rapport de 2015 des experts de l'ONU qui ont été appelés à participer aux travaux des commissions administratives spéciales indique que « *les demandes d'inscription fondées sur l'existence de centres d'intérêts matériels et moraux (CIMM) ne constituent qu'une infime partie de ces demandes. (...) La grande majorité des demandeurs ont été inscrits, les refus d'inscription étant résiduels (environ 5 %)*¹ ».

**Le « centre des intérêts matériels et moraux » :
une notion empruntée au droit de la fonction publique et
d'interprétation souple**

La notion de « centre des intérêts matériels et moraux », introduite par l'Accord de Nouméa puis par la loi organique statutaire pour définir le corps électoral appelé à participer à la consultation, **n'apparaît nulle part ailleurs en droit électoral. Elle est empruntée au droit de la fonction publique**, où elle détermine l'octroi de divers avantages – congés bonifiés, indemnité temporaire de retraite, indemnité d'éloignement, priorité d'affectation... – aux fonctionnaires ultramarins ainsi qu'aux fonctionnaires métropolitains affectés outre-mer. Bénéficient par exemple, sous certaines conditions, de la prise en charge de leurs frais de voyage et d'un allongement de leurs congés annuels les magistrats et fonctionnaires des trois fonctions publiques, affectés en métropole, qui ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux dans un département d'outre-mer².

Comme la jurisprudence et la doctrine administrative ont eu l'occasion de le préciser, **la détermination du centre des intérêts matériels et moraux d'un agent repose sur un « faisceau d'indices »**. Une circulaire du 3 janvier 2007 du ministère de la fonction publique, après avoir rappelé les différents critères sur lesquels l'autorité administrative peut fonder sa décision, confirme qu'« *ils n'ont pas de caractère exhaustif ni nécessairement cumulatif et que plusieurs d'entre eux qui ne seraient pas à eux seuls déterminants,*

¹ Rapport d'août 2016 (précité) des experts de l'ONU sur l'établissement de la liste électorale spéciale pour la consultation, p. 13. Ce constat est confirmé dans le rapport établi par les mêmes experts en 2017 (consultable à l'adresse suivante : http://www.nouvelle-caledonie.gouv.fr/content/download/3107/23771/file/20160825_LESC-RAPPORT_EXPERTS%20ONU-1.pdf).

² Voir les décrets nos 78-399 du 20 mars 1978 (pour la fonction publique de l'État), 88-168 du 15 février 1988 (pour la fonction publique territoriale) et 87-482 du 1^{er} juillet 1987 (pour la fonction publique hospitalière).

peuvent se combiner, sous le contrôle de la juridiction compétente, selon les circonstances propres à chaque espèce¹ ».

Critères de détermination du centre des intérêts matériels et moraux des fonctionnaires pour l'attribution de congés bonifiés

Les critères énumérés par la circulaire du 3 janvier 2007 *relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques* pour la détermination du centre des intérêts matériels et moraux des agents, au vu de la doctrine administrative antérieure et de la jurisprudence, sont les suivants :

- le domicile des père et mère ou, à défaut, des parents les plus proches ;
- les biens fonciers dont l'agent est propriétaire ou locataire ;
- le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- le lieu de naissance de l'agent ;
- le bénéfice antérieur d'un congé bonifié ;
- le lieu de résidence des membres de la famille de l'agent, leur degré de parenté avec lui, leur âge, leurs activités, le cas échéant leur état de santé ;
- le lieu où le fonctionnaire est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux ;
- la commune où le fonctionnaire paye certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu ;
- les affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé son affectation actuelle ;
- le lieu d'inscription de l'agent sur les listes électorales ;
- le lieu de naissance de ses enfants ;
- les études suivies sur le territoire considéré par l'agent ou ses enfants ;
- la fréquence des demandes de mutation vers ce territoire ;
- la fréquence des voyages que l'agent a faits vers ce territoire ;
- la durée des séjours sur ce territoire ;
- tout autre élément d'appréciation pouvant être utile aux gestionnaires.

Cette notion ayant été introduite par l'Accord de Nouméa dans le droit électoral spécial à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, le même mode de raisonnement prévaut lorsqu'il s'agit d'apprécier si un électeur a ou a eu le centre de ses intérêts matériels et moraux sur ce territoire. Alors que le Gouvernement s'interrogeait sur la possibilité d'en préciser par décret les critères d'appréciation et d'imposer la production d'un ou plusieurs éléments de preuve, le Conseil d'État, dans son avis précité du 6 février 2014, a estimé que *« la condition relative au centre des intérêts matériels et moraux (...) implique une appréciation au cas par cas, au regard des éléments de preuve fournis, lesquels ne pourraient légalement être imposés de manière limitative par le pouvoir réglementaire »*.

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

La loi organique du 5 août 2015 : la création d'une commission consultative d'experts et l'instauration de trois présomptions

La relative indétermination de la notion de « *centre des intérêts matériels et moraux* » plaçait les commissions administratives spéciales chargées d'élaborer la LESC dans une position délicate, et risquait de provoquer entre elles des divergences d'appréciation.

Pour l'éviter, la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 *relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté* a, en premier lieu, créé une **commission consultative d'experts**, présidée par un magistrat de l'ordre administratif et chargée de rendre un avis, à la demande du président ou d'un membre de toute commission administrative spéciale, sur les demandes d'inscription fondées sur la condition liée au centre des intérêts matériels et moraux. Il s'agissait d'harmoniser les pratiques des commissions administratives spéciales sans les dessaisir de leur compétence exclusive pour décider de l'inscription d'un électeur sur la LESC. En pratique, les demandes fondées sur cette condition étant extrêmement rares, la commission consultative d'experts n'a été saisie que cinq fois et n'a donc pas été en mesure d'élaborer une doctrine sur la question.

En second lieu, comme il a été rappelé, la même loi organique a institué une procédure d'inscription d'office sur la LESC, qui bénéficie entre autres aux électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et « *présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux* », dès lors qu'ils satisfont l'une des conditions fixées aux *a* à *c* du 3° du II de l'article 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée. Ces trois conditions sont simples à vérifier, puisqu'elles reposent toutes sur l'inscription (sur demande ou d'office) des intéressés sur la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de province (LESP), au titre de l'un ou l'autre des trois critères énoncés au I de l'article 188 de la même loi organique.

Composition du corps électoral pour l'élection du Congrès et des assemblées de province (I de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999)

« 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. »

La procédure est donc la suivante :

1° Lors de l'établissement ou de la révision de la LESP, la commission administrative spéciale inscrit sur celle-ci, à leur demande et au vu des pièces justificatives produites, les personnes remplissant l'une des conditions énoncées audit I de l'article 188 ; elle inscrit d'office, au vu des éléments fournis par l'administration, les personnes âgées de dix-huit ans à la clôture des listes électorales et remplissant les mêmes conditions ;

2° Les électeurs inscrits sur la LESP sont présumés détenir en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux¹. S'ils sont, en outre, nés en Nouvelle-Calédonie, la commission administrative spéciale les inscrit d'office sur la LESC au titre du d de l'article 218 de la même loi organique.

Il appartient aux commissions administratives spéciales de vérifier que les conditions de l'inscription d'office sont réunies et, en particulier, que la présomption de détention du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie est bien constituée par l'inscription sur la LESP. En revanche, la lettre de l'article 218-2 n'autorise pas les commissions à écarter d'elles-mêmes cette présomption – bien qu'il s'agisse, comme cela fut rappelé au cours des travaux préparatoires, d'une présomption simple. Selon la rigueur du droit, elle ne pourrait être écartée que par le juge, au vu de preuves contraires². Considérant par conséquent qu'il s'agissait d'une procédure d'inscription « *automatique* », le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle ne méconnaissait pas les stipulations du point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa³.

La proposition de créer une nouvelle procédure d'inscription d'office, fondée sur une nouvelle présomption

Lors du **XVI^e comité des signataires**, les partenaires se sont entendus sur la nécessité de « *régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation* ». Cela passait d'abord, comme on l'a vu, par l'inscription

¹ Plus précisément, le 3° du II de l'article 218-2 étend le bénéfice de l'inscription d'office sur la LESC aux personnes inscrites sur la LESP au titre du a ou du b du I de l'article 188, ou inscrits d'office au titre du c. Mais ce qui pourrait sembler être une condition supplémentaire (que l'inscription au titre du c ait été faite d'office) n'en est pas une : compte tenu du fait que les règles relatives à l'établissement de la LESP ont trouvé pour la première fois à s'appliquer à l'occasion des élections provinciales du 9 mai 1999, toutes les personnes remplissant les conditions fixées au c du même I ont pu être inscrites d'office sur la LESP.

² L'hypothèse est théorique, puisqu'aucun contentieux n'a eu lieu, selon les informations recueillies par votre rapporteur, au sujet de ces inscriptions d'office. Sans doute les conditions pour figurer sur la LESP garantissent-elles suffisamment que les intéressés ont en Nouvelle-Calédonie le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015, cons. 20.

d'office des électeurs répondant aux conditions de domicile ou de résidence de droit commun sur la liste électorale générale (LEG), nécessaire à leur inscription d'office sur la LESC suivant les critères déjà fixés à l'article 218-2 de la loi organique statutaire, qui visent notamment les électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier. Les conclusions du comité des signataires allaient cependant plus loin, puisqu'elles prévoyaient aussi **l'inscription d'office des natifs de statut civil de droit commun**, « *dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers sociaux* ». Cette durée de résidence devait constituer « *une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux ; l'inscription d'office n'a donc pas de caractère automatique et devra faire l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales sur la base des éléments fournis par l'État.* » Il était enfin précisé que cette nouvelle présomption n'avait pas vocation à modifier le corps électoral spécial à la consultation, défini au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, mais de « *préciser les conditions de mise en œuvre d'une de [ses] catégories*¹ ».

Pour traduire en droit l'intention des signataires, le Gouvernement a d'abord envisagé d'ajouter un alinéa au 3° du II de l'article 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, qui énonce déjà plusieurs critères en vertu desquels des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux et, à ce titre, susceptibles d'être inscrits d'office sur la LESC. Le Conseil d'État a considéré que telle était la bonne méthode².

Cependant, **le Congrès de la Nouvelle-Calédonie**, consulté sur l'avant-projet de loi organique, **a émis le souhait que cette disposition fasse l'objet d'un article distinct, afin de marquer le « caractère exceptionnel » de cette procédure d'inscription d'office et de retranscrire fidèlement les conclusions du comité des signataires**, en soulignant notamment l'absence de caractère automatique de l'inscription d'office.

Le Gouvernement ayant fait droit à la volonté du Congrès, il nous est proposé d'insérer au sein de la même loi organique un nouvel article 218-3, dont le contenu diffère à certains égards de celui de l'article précédent.

Il est d'abord précisé que l'inscription d'office sur la LESC des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans, aura lieu « *à titre exceptionnel, pour la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès* ». Cela exclut que les natifs de Nouvelle-Calédonie qui rempliront alors cette condition de domicile bénéficient de cette procédure à l'occasion des

¹ Conclusions précitées du XVI^e comité des signataires, § V.

² Voir CE, avis n° 393830 du 30 novembre 2017 précité, § 10.

révisions ultérieures de la LESC. Rappelons en effet que la même liste électorale spéciale pourrait servir à l'occasion des deuxième et troisième consultations éventuelles prévues par l'Accord de Nouméa, et qu'il serait donc nécessaire, en cas de rejet de l'accession à la pleine souveraineté lors de la première consultation, de la réviser chaque année.

Ensuite, la rédaction proposée par le Gouvernement indique que la durée de domiciliation de trois ans ne constitue qu'« *une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux* » en Nouvelle-Calédonie, et que l'inscription d'office n'a « *pas de caractère automatique* ». Elle doit faire l'objet d'un examen par la commission administrative « *sur le fondement des éléments fournis par l'État* ».

Enfin, par renvoi au dernier alinéa de l'article 218, il est précisé que les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, 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.

Les conditions d'application de cet article seraient précisées par décret en Conseil d'État, après avis du gouvernement et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

La position de votre commission : approuver une disposition qui traduit la volonté commune des Calédoniens

Votre rapporteur a estimé légitime le souhait du Congrès de la Nouvelle-Calédonie que le législateur organique se tienne au plus près de l'accord politique trouvé par le comité des signataires. Il lui est également apparu que ces dispositions, même si leur interprétation peut donner lieu à débat, ne soulevaient **pas de difficultés d'application insurmontables**.

Il faut cependant éclairer deux éléments de complexité de la rédaction proposée par le Gouvernement.

Tout d'abord, il est écrit que la présomption est « *simple* », autrement dit qu'elle pourrait en droit être levée par le juge en cas de recours, dans l'hypothèse où la démonstration serait apportée que, malgré une domiciliation de trois années en Nouvelle-Calédonie, un électeur qui aurait bénéficié de la nouvelle procédure d'inscription d'office n'y aurait pas, en réalité, le centre de ses intérêts matériels et moraux. À l'évidence, il faudrait dans ce cas que le requérant (un autre électeur de la commune par exemple), sur lequel pèserait la charge de la preuve, dispose d'éléments très probants pour faire écarter la présomption légale, si bien que cette question, pour intéressante qu'elle soit, n'a qu'une dimension pratique toute relative.

La commission administrative spéciale pourra-t-elle aussi écarter la présomption instituée par le nouvel article 218-3 si elle estime qu'un électeur

né en Nouvelle-Calédonie, qui y a été domicilié de manière continue pendant trois ans et qui, par ailleurs, y est actuellement inscrit sur les listes électorales générales, n'y a cependant pas le centre de ses intérêts matériels et moraux ? En théorie, il est permis de l'envisager car, dans le cas contraire, la commission pourrait voir sa décision contestée devant le juge civil sans avoir eu la possibilité de se prémunir contre une telle contestation en refusant d'elle-même l'inscription. Encore faudrait-il que la commission dispose alors des éléments nécessaires pour écarter la présomption, alors que les informations qui lui seront fournies pour la nouvelle procédure d'inscription d'office porteront essentiellement, comme on va le voir, sur le critère des trois ans de domiciliation.

Le second point de complexité du texte vient justement de ce qu'il prévoit que la commission devra, pour décider de l'inscription d'office, celle-ci n'ayant pas de « *caractère automatique* », se fonder sur les seuls « *éléments fournis par l'État* », c'est-à-dire sur les informations nominatives qui lui auront été transmises, par l'intermédiaire de l'Institut territorial de la statistique et des études économiques (ISEE), par les autorités gestionnaires des listes électorales et fichiers mentionnés au 2° du II de l'article 5 du projet de loi organique, ainsi que sur les éléments qui auront pu lui être fournis par les administrations de l'État dans le cadre des pouvoirs d'investigation reconnus au président de la commission¹. Un refus d'inscription ne pourrait donc, en toute rigueur, être motivé ni par la connaissance personnelle qu'auraient les membres de la commission de la situation de l'électeur, ni par des éléments relatifs à la réalité de la localisation de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie apportés par des tiers, ni, le cas échéant, par les informations que l'électeur intéressé aurait lui-même fournies dans le cadre d'une demande individuelle d'inscription, antérieurement à la nouvelle modification de la loi organique, et qui auraient alors pu conduire la commission à rejeter sa demande. Mais il faut sans doute lire cette disposition comme signifiant que la commission, appelée à se prononcer sur une inscription d'office en application du nouvel article 218-3, devrait seulement s'interroger sur la preuve de la domiciliation de trois années en Nouvelle-Calédonie (d'où la non-automaticité de l'inscription) et non pas sur la possibilité de renverser la présomption, qui appartiendrait au juge de l'inscription sur la liste électorale.

Quelque interprétation que l'on retienne, en effet, si un électeur de la commune (membre ou non de la commission) estime, sur la foi d'autres informations, qu'un électeur inscrit d'office sur le fondement de cet article n'a pas en Nouvelle-Calédonie le centre de ses intérêts matériels et moraux et que la présomption fondée sur la durée de domiciliation doit donc être

¹ En vertu du dernier alinéa du II de l'article 189 de la même loi organique (rendu applicable à l'établissement de la LESC par l'article 219), le président de la commission est habilité à procéder ou à faire procéder, par tout officier ou agent de police judiciaire, à toutes investigations utiles.

écartée, il lui sera loisible de saisir le tribunal de première instance de Nouvelle-Calédonie pour obtenir sa radiation, en application de l'article L. 25 du code électoral. Il pourra alors apporter la preuve de ses prétentions par tous moyens, soumis à la libre appréciation du juge¹. Rappelons cependant qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, c'est au tiers électeur qui conteste une inscription sur la liste électorale spéciale qu'il appartient de prouver que l'électeur dont l'inscription est contestée ne remplit aucune des conditions pour figurer sur la liste électorale de cette commune².

À l'inverse, si une commission administrative refuse, pour quelque motif que ce soit, d'inscrire d'office un électeur, celui-ci pourra se pourvoir devant le juge civil aux fins d'ordonner son inscription. S'il est démontré que, né en Nouvelle-Calédonie, il y a été domicilié pendant trois ans, il pourra se prévaloir de la présomption légale instituée par le nouvel article 218-3, la charge de la preuve incombant à la partie adverse.

En résumé, votre rapporteur estime, d'une part, qu'il est **raisonnable de présumer qu'un électeur né en Nouvelle-Calédonie, inscrit sur les listes électorales générales de ce territoire et qui y a été domicilié de manière continue pendant trois ans, y détient le centre de ses intérêts matériels et moraux**. C'est la volonté clairement exprimée par le comité des signataires, et le Conseil d'État a considéré que cette présomption était fondée sur un « *critère objectif*³ ». Si, d'autre part, pour quelque motif que ce soit, cette présomption paraissait devoir être écartée par la commission administrative, **il appartiendrait in fine au juge de trancher**. Selon toute vraisemblance, les contentieux seront rares, puisque le nombre d'électeurs potentiellement concernés est faible (la condition définie au *d* de l'article 218 pour l'inscription sur la LESC ayant un caractère résiduel), et puisqu'il faudra des circonstances exceptionnelles pour qu'un électeur remplissant les conditions définies par le nouvel article 218-3 puisse être considéré comme n'ayant pas en Nouvelle-Calédonie le centre de ses intérêts matériels et moraux.

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, il est apparu que cet article 2 du projet de loi organique avait, avant toute chose, **une portée symbolique** : il s'agit, pour les Calédoniens, de marquer qu'il n'y a pas de catégorie privilégiée au sein du corps électoral référendaire, mais que **tous ceux que l'Accord de Nouméa a inclus parmi les « populations**

¹ Sur le principe général de liberté de la preuve en procédure civile, voir Cass., civ., 24 décembre 1919, D.P. 1920, 1, 12.

² Cass, 2^e civ., 30 juin 2016, n° 16-60.215.

³ CE, avis n° 393830 du 30 novembre 2017 précité sur le projet de loi organique, § 9. À l'inverse, le Conseil d'État avait considéré, dans son avis n° 389573 du 29 janvier 2015, que la présomption selon laquelle une personne a le centre de ses intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie ne saurait être fondée sur le seul fait qu'elle y est inscrite sur les listes électorales générales, sans aucune condition de durée.

intéressées » à l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie doivent être mis en mesure de participer à la consultation et, pour cela, bénéficier autant que possible de facilités d'inscription sur la liste électorale spéciale.

Votre rapporteur s'est donc borné à soumettre à votre commission, qui les a adoptés, deux **amendements COM-4 et COM-5 rectifié de précision rédactionnelle**.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Bureaux de vote « délocalisés »

L'article 3 du projet de loi organique a pour objet d'autoriser les électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à la consultation des communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa à participer à la consultation dans des bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa.

Un grand nombre d'électeurs des communes insulaires résidant habituellement sur la Grande-Terre

Parmi les électeurs inscrits sur les différentes listes électorales des cinq communes insulaires mentionnées ci-dessus, **beaucoup travaillent et résident habituellement sur la Grande-Terre, le plus souvent dans l'agglomération de Nouméa**. En témoigne le fait que le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale générale des bureaux de vote de ces communes est nettement plus élevé que leur nombre d'habitants.

Commune	Population municipale	Nombre d'inscrits sur la LEG	Écart
Bélep	843	911	+ 68
Ile des Pins	1 958	1 677	-281
Lifou	9 275	10 400	+1125
Maré	5 648	6 379	+731
Ouvéa	3 374	4 286	+912
Total	21 098	23 653	+2 555

Source : étude d'impact¹

¹ Les totaux ont été corrigés.

Compte tenu du coût des transports maritimes et aériens entre la Grande-Terre et les îles, et des capacités limitées des bateaux et avions, il n'est pas possible à tous ces électeurs de se rendre personnellement aux urnes lors des consultations électorales. Il en résulte un **recours exceptionnellement fréquent aux procurations** dans les communes insulaires : 102 procurations pour 1 195 votants à Maré lors du premier tour des élections législatives de 2017, soit 8,5 % des votants ; 193 procurations pour 1 883 votants lors du second tour à Lifou, soit 10,2 % des votants¹. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, on a même recensé 101 procurations pour 482 votants pour des élections provinciales de mai 2014 à Belep, soit 21 % des votants. Ce recours massif aux procurations provoque des difficultés d'organisation et nourrit des soupçons de fraude, qui ont conduit par deux fois le Conseil d'État à annuler les élections provinciales dans les îles Loyauté². D'une manière générale, il est souhaitable que l'usage des procurations demeure limité, puisque cette modalité d'exercice du droit de vote déroge aux principes du secret et du caractère personnel du suffrage.

Par ailleurs, comme le remarque le Gouvernement, **il est difficilement concevable pour ces électeurs**, qui sont souvent des citoyens de statut civil coutumier, **de demander leur inscription sur les listes électorales de la commune où ils travaillent et résident habituellement sur la Grande-Terre**, car leurs attaches sont ailleurs. Comme on sait, le lien à un clan et à ses terres est particulièrement fort dans la société kanak traditionnelle, où il est même constitutif de l'identité des personnes³.

L'ouverture de bureaux de vote « délocalisés » à Nouméa

Afin de « *faciliter l'exercice effectif du droit de vote des électeurs des îles* », le XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa a souhaité **que soient ouverts à Nouméa des bureaux de vote spécialement constitués à l'intention des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa**.

L'article 3 répond à ce souhait. Ces bureaux de vote dits « *délocalisés* » seront placés **sous la responsabilité du maire de chaque commune concernée**. Les modalités d'application de ces dispositions sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le décret devra notamment préciser

¹ Voir l'étude d'impact du projet de loi organique.

² Pour de plus amples développements, voir ci-dessous, le commentaire de l'article 3 bis.

³ Voir la Charte du peuple kanak, socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la société kanak, proclamée par l'Assemblée du peuple kanak du 26 avril 2014, chapitre I, point 4. Ce document est consultable à l'adresse suivante :

http://www.senat-coutumier.nc/phocadownload/userupload/nos_publications/charte.pdf.

les modalités d'exercice du **droit d'option** octroyé aux électeurs des communes concernées, le délai pendant lequel ce droit d'option sera ouvert et la manière dont sera vérifiée l'absence de double inscription. Il n'est en effet pas question que ces électeurs soient inscrits à la fois dans leur bureau de vote habituel et dans un bureau de vote à Nouméa : ils devront choisir à l'avance le lieu où ils exerceront leur droit de vote. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ce droit d'option pourrait être exercé du 1^{er} juin au 15 septembre 2018, dans l'hypothèse où la période de révision complémentaire de la liste électorale spéciale à la consultation, prévue à l'article 4, s'achèverait le 31 août 2018. Les électeurs des communes insulaires qui auraient été inscrits sur la LESC au cours de cette dernière période de révision disposeront donc encore d'une quinzaine de jours pour choisir de voter à Nouméa.

À l'évidence, **de telles dispositions dérogent fortement au droit électoral commun**. Elles ne s'appliqueront cependant qu'à titre exceptionnel, pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté et pour nul autre scrutin. Si les électeurs des cinq communes mentionnées ci-dessus en seront seuls bénéficiaires, le choix de ces communes repose, comme l'a relevé le Conseil d'État, sur des critères géographiques et démographiques objectifs. Ces dispositions poursuivent enfin **l'objectif d'intérêt général de favoriser la plus large participation au scrutin**. Aussi le Conseil d'État a-t-il estimé qu'elles n'étaient pas en elles-mêmes de nature à porter atteinte au principe d'égalité entre les électeurs.

Au cours du déplacement de votre rapporteur et de notre collègue Jacques Bigot en Nouvelle-Calédonie, l'hypothèse a été émise d'ouvrir également des bureaux de vote « *délocalisés* » à Dumbéa, à l'intention des électeurs des cinq mêmes communes insulaires. Il apparaît en effet que de nombreuses personnes originaires des îles, notamment de Lifou, et qui y demeurent inscrites sur les listes électorales, résident habituellement dans cette commune voisine de Nouméa. Le Gouvernement a finalement renoncé à cette idée, afin de ne pas compliquer l'organisation du scrutin. Il n'en résultera qu'un faible désagrément pour les électeurs concernés, qui pourront voter à Nouméa.

Votre rapporteur constate donc que les dispositions prévues à cet article, certes fortement dérogatoires, visent à résoudre des difficultés pratiques dans un objectif d'intérêt général, sans méconnaître aucun principe constitutionnel. Elles reflètent fidèlement la volonté du comité des signataires de l'Accord de Nouméa.

Votre commission a adopté l'article 3 **sans modification**.

Article 3 bis (nouveau)

Encadrement du vote par procuration

Introduit par votre commission à l'initiative du Gouvernement, par l'adoption de l'**amendement COM-10** du Gouvernement, sous-amendé par votre rapporteur, l'article 3 *bis* du projet de loi organique a pour objet d'imposer des conditions plus restrictives que le droit commun au vote par procuration lors de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Un régime libéral de droit commun

Le régime du vote par procuration a été grandement libéralisé par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

Jusqu'à cette date, en application de l'article L. 71 du code électoral, ne pouvaient voter par procuration, à leur demande, que :

- les électeurs établissant que des obligations dûment constatées les plaçaient dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;
- les électeurs appartenant à l'une des catégories définies au II du même article (bénéficiaires d'une pension d'invalidité, personnes âgées et infirmes, malades et femmes en couches, détenus, *etc.*) ;
- les électeurs ayant quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances¹.

Dans tous les cas, la procuration n'était établie qu'au vu de pièces justificatives, dont la (longue) liste était fixée par le décret n° 76-158 du 12 février 1976². Le vote par procuration dérogeant aux principes constitutionnels du secret et du caractère personnel du suffrage, les règles afférentes étaient d'interprétation stricte.

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 précitée a non seulement assoupli les conditions requises pour être admis à voter par procuration, mais, surtout, les électeurs qui en font la demande ne sont plus tenus de justifier qu'ils satisfont l'une de ces conditions, puisqu'il n'est plus exigé d'eux qu'une attestation sur l'honneur.

¹ Cette condition, de nature à assouplir le régime du vote par procuration, avait été ajoutée par la loi n° 93-894 du 6 juillet 1993 modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au vote par procuration.

² Décret n° 76-158 du 12 février 1976 fixant les justifications à produire par les électeurs susceptibles d'être admis à voter par procuration au titre de l'article L. 71 du code électoral.

Article L. 71 du code électoral (en vigueur)

« Peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration :

« a) Les électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations professionnelles, en raison d'un handicap, pour raison de santé ou en raison de l'assistance apportée à une personne malade ou infirme, il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ou de participer à celui-ci en dépit de leur présence dans la commune ;

« b) Les électeurs attestant sur l'honneur qu'en raison d'obligations de formation, parce qu'ils sont en vacances ou parce qu'ils résident dans une commune différente de celle où ils sont inscrits sur une liste électorale, ils ne sont pas présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ;

« c) Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale. »

La restriction du recours au vote par procuration lors de la consultation : une demande du Congrès qui n'avait pu initialement être satisfaite

Dans son avis du 23 novembre 2017 sur le projet de loi organique, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a émis le souhait que des conditions plus restrictives soient fixées pour qu'un électeur soit admis à voter par procuration lors de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, « dans le souci de garantir la sincérité du scrutin ». Le Congrès notait que la mise en place à Nouméa de bureaux de vote dits « délocalisés » pour les électeurs inscrits sur les listes électorales de cinq communes insulaires, prévue à l'article 3, apportait une réponse suffisante aux difficultés rencontrées par ces électeurs pour voter dans leur commune d'inscription.

Faisant droit à cette demande, le Gouvernement a introduit dans l'avant-projet de loi organique des dispositions en ce sens, soumises au Conseil d'État par une saisine rectificative. Ces dispositions, tout en reprenant les cas de recours au vote par procuration prévus aux *a* et *b* de l'article L. 71 précité, prévoyaient qu'un décret en Conseil d'État déterminerait les cas pour lesquels un justificatif serait requis et ceux pour lesquels une attestation sur l'honneur suffirait.

Le Conseil d'État a écarté ces dispositions pour un triple motif :

- en premier lieu, le Gouvernement n'avait pas été « en mesure de fournir un motif d'intérêt général susceptible de fonder cette mesure dérogatoire au droit existant », qui allait à l'encontre de l'objectif d'assurer la plus large participation au scrutin ;

- en deuxième lieu, seule la loi organique pouvait distinguer les cas où un justificatif serait exigé de ceux pour lesquels une attestation sur l'honneur suffirait ; en renvoyant ce point à un décret en Conseil d'État, le législateur organique méconnaîtrait l'étendue de sa compétence (« *incompétence négative* ») ;

- en troisième lieu, cette mesure provoquerait « *d'importantes difficultés d'organisation* », tant pour les citoyens habitués depuis près de quinze ans à recourir à cette modalité de vote de manière simplifiée que pour les autorités publiques « *dont les pratiques en la matière pourraient retrouver les mêmes variations que celles qui avaient pu être constatées avant la réforme de 2003* »¹.

Suivant l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement a fait le choix de retirer ces dispositions du projet de loi organique déposé sur le bureau du Sénat, pour se donner le temps de trouver une rédaction plus satisfaisante.

Un dispositif opportun, juridiquement sûr et qui répond au souhait des élus calédoniens

Les objections formulées par le Conseil d'État sont de nature diverse. Si l'on écarte le risque d'une application non uniforme de ce régime dérogatoire, le troisième motif avancé relève de l'opportunité plus que du droit. Il appartient au législateur organique d'apprécier si des raisons suffisantes justifient les éventuelles difficultés d'organisation que pourraient provoquer les restrictions exceptionnellement apportées au vote par procuration.

L'amendement COM-10 du Gouvernement, soumis à votre commission et qu'elle a approuvé, répond aux objections proprement juridiques formulées à l'encontre du dispositif initialement prévu.

Tout d'abord, le régime dérogatoire prévu pour la seule consultation sur l'accession à la pleine souveraineté répond bien à un motif d'intérêt général : garantir la sincérité du scrutin et éviter des dysfonctionnements qui pourraient entraîner l'annulation des résultats de certains bureaux de vote, voire de l'ensemble des opérations électorales. Le Gouvernement évoque le « *risque de fraude* » lié à l'usage de procurations, illustré par l'annulation des opérations électorales du 10 mai 2009 dans la province des îles Loyauté, en raison de nombreuses irrégularités². On peut également mentionner les problèmes d'acheminement des volets destinés au vote par procuration sur certaines parties du territoire calédonien, qui ont conduit à l'annulation des opérations électorales du 9 mai 1999 dans la même province³.

Par conséquent, si l'objectif d'intérêt général d'assurer la plus large participation aux consultations électorales peut justifier de porter atteinte aux principes constitutionnels du secret et du caractère personnel du suffrage, en autorisant le vote par procuration, des motifs non moins impérieux recommandent d'assortir cette modalité de vote de conditions

¹ CE, avis n° 393830 du 30 novembre 2017 précité.

² CE, 16 octobre 2009, n° 328626.

³ CE, 15 mai 2000, n° 208206.

plus strictes que le droit commun à l'occasion de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Ensuite, le dispositif de l'amendement COM-10 écarte le risque d'incompétence négative du législateur organique, puisque le vote par procuration ne serait admis dans tous les cas (sauf celui des détenus) que sur production de pièces justificatives, dont la liste serait fixée par décret en Conseil d'État.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté le **sous-amendement COM-12** de précision rédactionnelle.

Votre commission a adopté l'article 3 *bis* (nouveau) **ainsi rédigé**.

Article 4

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

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

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

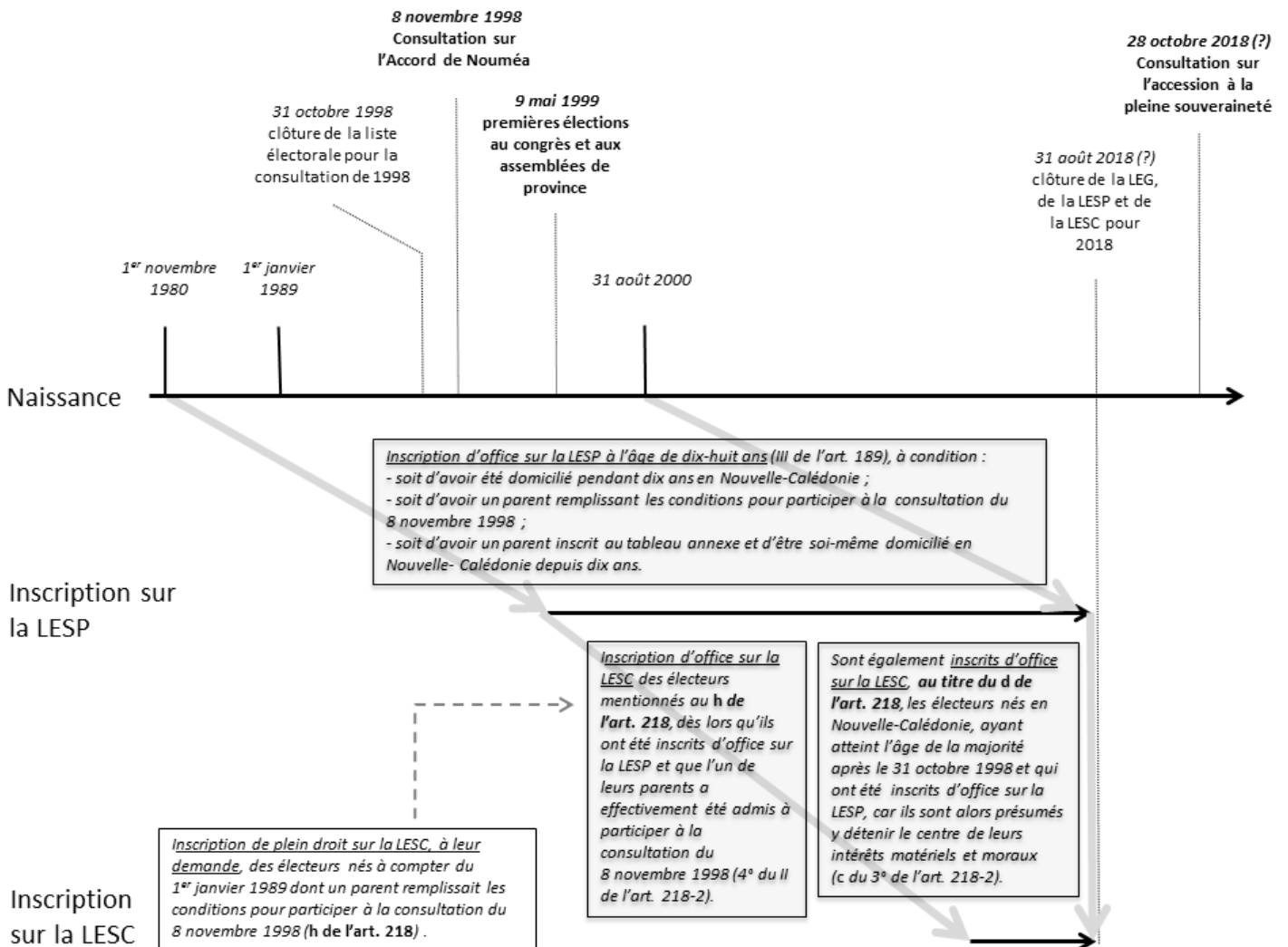
La loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 *relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté* a prévu que, cette même année, pourrait être ouverte une période complémentaire de révision des listes électorales générales (LEG) et des listes électorales spéciales à la consultation (LESC). Or cette même loi organique a créé, à l'article 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, une procédure d'inscription d'office sur la LESC, qui bénéficie notamment à certains des électeurs inscrits (à leur demande ou d'office) sur la LESP¹.

Dès lors, afin que la procédure d'inscription d'office sur la LESC bénéficie effectivement à l'ensemble des électeurs pour lesquels elle a été conçue, et compte tenu du fait que la LESP n'est pas exhaustive, il convient - comme le XVI^e comité des signataires en a émis le souhait - de donner à l'État la faculté de rouvrir en 2018 une période de révision de cette même LESP, aussi bien que de la LEG et de la LESC. Cette faculté bénéficiera tout particulièrement aux jeunes majeurs qui, lorsqu'ils relèvent du corps électoral spécial pour l'élection du Congrès et des assemblées de province,

¹ Il en va ainsi des électeurs mentionnés aux 3° et 4° du II dudit article 218-2, que l'on a cité intégralement ci-dessus. Voir aussi, en annexe, le tableau comparatif des différentes listes électorales de Nouvelle-Calédonie.

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

L'inscription d'office sur la LESP en tant que condition de l'inscription d'office sur la LESC



Source : commission des lois du Sénat

Votre commission a adopté l'article 4 sans modification.

Article 5

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

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

L'article 5 du projet de loi organique comprend diverses dispositions de coordination ou d'adaptation du droit électoral à la nature de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Il prévoit aussi la transmission aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales des informations dont elles auront besoin pour procéder aux inscriptions d'office prévues par le droit en vigueur et par le projet de loi organique.

L'adaptation du droit électoral à la nature de la consultation

Le II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie* rend applicable à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté l'ensemble des dispositions pertinentes du titre I^{er} du code électoral, à savoir :

- le chapitre I^{er}, qui détermine les conditions requises pour être électeur ;
- le chapitre II, qui traite des conditions et modalités d'inscription sur les listes électorales, ainsi que du contrôle des inscriptions, à l'exception des articles L. 11 à L. 16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, des articles L. 23, L. 37 et L. 40 (ces dispositions étant, soit redondantes avec les règles spécifiques instituées en vue de la consultation par le titre IX de la loi organique, soit contraires à celles-ci) ;
- le chapitre V, relatif à la propagande électorale ;
- le chapitre VI, qui concerne les opérations préparatoires au scrutin et les opérations de vote, à l'exception des articles L. 56, L. 57 (sans objet), L. 57-1 (relatif aux machines à voter), L. 58, L. 66 et L. 85-1 (contraires aux règles prévues à l'article 218-2 de la loi organique sur la distribution des bulletins de vote, les votes nuls et le contrôle des opérations de vote) ;
- le chapitre VII, qui comprend des dispositions pénales ;
- le chapitre VIII, qui traite du contentieux électoral, à l'exception des articles L. 118-2 et L. 118-4 (sans objet).

L'article 5 du projet de loi organique met à jour le « *compteur* » qui figure au même II afin que ces dispositions du code électoral s'appliquent

dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique issue de nos travaux¹.

Il est également proposé de rendre explicitement applicable à la consultation l'article L. 385 du même code, qui comprend **une « grille de lecture » visant à adapter les dispositions du code aux spécificités institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie.**

Article L. 385 du code électoral

« Pour l'application des dispositions du présent code en Nouvelle-Calédonie, il y a lieu de lire :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, l'article 5 tend à instituer **une nouvelle « grille de lecture »** dont l'objet est d'**adapter les dispositions du code électoral relatives aux élections à la nature d'une consultation référendaire.** Les partis ou

¹ En vertu du principe de spécialité législative, les lois et règlements ne sont applicables en Nouvelle-Calédonie (comme dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution) que sur mention expresse, sauf exceptions mentionnées à l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée. De même, les modifications des textes en vigueur doivent y être rendues explicitement applicables.

groupements habilités (dans les conditions définies au 2° du III de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée) à participer à la campagne précédant la consultation se verraient ainsi appliquer les règles relatives aux candidats à une élection, notamment en ce qui concerne la propagande, le contrôle des opérations de vote et la répression des infractions au droit électoral. Une telle « grille de lecture » est applicable aux référendums nationaux en vertu de l'article L. 558-46 du code électoral.

Les informations transmises aux commissions administratives spéciales

Pour apprécier le bien-fondé d'une demande d'inscription sur la liste électorale générale ou sur la liste électorale spéciale à la consultation, ou encore pour procéder à une inscription d'office, les commissions administratives ont besoin d'informations. L'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée prévoit que la liste « *est dressée à partir, notamment, de la liste électorale en vigueur, de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier¹* ».

Or les documents ainsi mis à disposition des commissions ne suffisent pas :

- à identifier les électeurs relevant du statut civil de droit commun qui, bien qu'ils remplissent les conditions fixées à l'article L. 11 du code électoral, ne sont pas inscrits sur les listes électorales générales ; ils seraient demain susceptibles d'y être inscrits d'office (selon l'article 1^{er} du projet de loi organique) ;

- à établir qu'une personne ayant ou ayant eu le statut civil coutumier remplit actuellement les conditions fixées au même article L. 11 pour être inscrite (sur demande ou, demain, d'office) sur la LEG et, par voie de conséquence, sur la LESC ;

- à démontrer qu'une personne née en Nouvelle-Calédonie y a résidé pendant trois ans et doit dès lors (selon l'article 2 du projet de loi organique) être présumée y détenir le centre de ses intérêts matériels et moraux, ce qui emportera la possibilité de l'inscrire d'office.

À la suite du XV^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa du 7 novembre 2016, et afin d'identifier les personnes de statut civil coutumier ou de droit commun qui n'étaient pas encore inscrites sur la LEG, le Gouvernement a autorisé par décret le croisement des fichiers d'état civil et

¹ Article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée.

des fichiers sociaux de Nouvelle-Calédonie, dont il a chargé l'institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE)¹. Ce croisement de fichiers avait pour seules fins, d'une part, d'inviter les personnes concernées à entreprendre les démarches nécessaires, d'autre part, d'informer le comité des signataires.

Avant l'ouverture des prochaines périodes de révision des listes électorales, et pour permettre aux commissions administratives de mettre en œuvre les procédures d'inscription d'office sur la LEG ou la LESC prévues par le projet de loi organique, il convient d'autoriser la transmission aux commissions des informations pertinentes, tout en l'encadrant de garanties suffisantes pour protéger la vie privée des électeurs. En outre, dans la mesure où ces informations pourront servir de fondement à l'inscription d'électeurs sur les listes électorales, la mesure doit être regardée comme touchant aux « *droits civiques* » et aux « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et relève donc du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Elle revêt le caractère organique, puisque l'article 77 de la Constitution confie au législateur organique le soin de définir « *les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté* ».

Tel est l'objet du deuxième alinéa qu'il nous est proposé d'insérer à l'article 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée. Seraient soumises à l'obligation de transmettre les informations nécessaires aux commissions administratives les autorités gestionnaires :

- de la liste électorale de Nouvelle-Calédonie ;
- des listes électorales générales de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française, ainsi que du fichier national des électeurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) - il s'agit d'éviter qu'une inscription d'office sur les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie n'aboutisse à une double inscription ;
- des fichiers sociaux, c'est-à-dire en particulier des fichiers tenus par la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT), qui gère le régime général de sécurité sociale calédonien, des fichiers de l'aide médicale gratuite des provinces et des fichiers des adresses des affiliés des mutuelles ;
- des fichiers d'état civil de droit commun et de droit coutumier.

Les informations transmises ne comporteraient que les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes remplissant les conditions requises pour être inscrites d'office, ainsi que les

¹ Voir ci-dessus, le commentaire de l'article 1^{er}.

dates d'affiliation et durées de présence dans les fichiers sociaux, ce qui permettra d'apprécier si la condition de résidence de trois ans est satisfaite. Il est précisé que les informations contenues dans les fichiers seraient transmises aux commissions par l'intermédiaire de l'ISEE.

Coordination

L'article 5 comprend enfin une mesure de coordination pour tenir compte du fait que le projet de loi organique prévoit la publication de deux nouveaux décrets en Conseil d'État, relatifs aux procédures d'inscription d'office prévues aux articles 1^{er} et 2. Votre commission a corrigé sur ce point une erreur de référence (**amendement COM-7** du rapporteur).

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 5 bis (nouveau)

Consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret de convocation des électeurs

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Gérard Poadja, par l'adoption de l'**amendement COM-2 rectifié**, sous-amendé par le rapporteur, l'article 5 *bis* du projet de loi organique prévoit que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie soit consulté, de même que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, sur le projet de décret en conseil des ministres par lequel les électeurs seront convoqués en vue de prendre part à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

D'ordinaire, en application des articles 90 et 133 de la loi organique statutaire, le Congrès est consulté sur les projets et propositions de loi, le gouvernement sur les projets de décret qui comportent des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie. Compte tenu de l'enjeu de la consultation, il a paru légitime à votre commission que le Congrès soit amené à se prononcer sur le projet de décret de convocation des électeurs, qui fixera les termes de la question posée ainsi que les modalités d'organisation du scrutin. Néanmoins, suivant l'avis de son rapporteur, votre commission a estimé préférable de solliciter aussi l'avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (**sous-amendement COM-9**).

Votre commission a adopté l'article 5 *bis* **ainsi rédigé**.

*Article 6***Entrée en vigueur**

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

Une telle précision peut apparaître nécessaire, compte tenu du fait que, par dérogation au principe énoncé à l'article 1^{er} du code civil, l'article 6-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée dispose que « *les lois (...) entrent en vigueur en Nouvelle-Calédonie à la date qu'[elles] fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au Journal officiel de la République française* ».

Votre commission a adopté l'article 6 **sans modification**.

* *

*

Votre commission a adopté le projet de loi organique **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 FÉVRIER 2018

M. Philippe Bas, président. – Je vous demande la permission, aux termes de l'article 18 du Règlement du Sénat, d'accueillir, bien qu'il ne soit pas membre de notre commission, notre collègue Gérard Poadja, qui défendra ses amendements sur le projet de loi organique, sans participer au vote.

La commission en décide ainsi.

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -

M. Philippe Bas, rapporteur. – En 1988, les accords de Matignon-Oudinot ont prévu la tenue d'un référendum au plus tard en 1998 pour déterminer les conditions de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa, conclu en 1998 et approuvé par une consultation référendaire en Nouvelle-Calédonie, a renvoyé au plus tard à 2018 la détermination par les électeurs de la Nouvelle-Calédonie de leur avenir et mis en place les institutions actuelles à titre transitoire, pour ne pas préjuger de l'avenir institutionnel du territoire. L'année de la consultation est venue. Comme il ne faut pas que des Français de passage en Nouvelle-Calédonie puissent prendre part à ce scrutin d'autodétermination, une liste électorale spéciale est établie, distincte de la liste générale, ce qui soulève la question des critères d'inscription.

Nous avons déjà approuvé en 2015 la possibilité d'une inscription d'office sur la liste électorale spéciale. Avec ce projet de loi organique, il s'agit d'élargir les conditions de l'inscription d'office. C'est une innovation juridique importante, puisqu'il n'existe en France d'inscription d'office que pour les jeunes majeurs de 18 ans. En l'espèce, le but est de s'assurer que les électeurs qui relèvent du corps électoral référendaire puissent effectivement voter, même s'ils négligent de demander leur inscription sur les listes électorales.

Pour être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation, il faut d'abord être inscrit sur la liste électorale générale. L'article 1^{er} du projet de loi organique prévoit donc l'inscription d'office sur cette dernière des électeurs qui remplissent les conditions de domicile ou de résidence de droit commun.

L'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose en outre que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux sont admis à participer à la consultation d'autodétermination. Toutefois, les critères d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux n'étaient pas précisés. Dès lors, il était très difficile d'obtenir son inscription à ce titre, et cela nécessitait de produire un important

dossier. Je précise que la notion de centre des intérêts matériels et moraux est inspirée du droit de la fonction publique.

Après les progrès déjà accomplis en 2015, les parties signataires de l'Accord de Nouméa de 1998 ont décidé, le 2 novembre 2017, qu'un électeur né en Nouvelle-Calédonie ayant résidé au moins trois ans en Nouvelle-Calédonie serait présumé y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux. On substitue à l'appréciation qualitative, reposant sur un faisceau d'indices, un critère de durée. Je n'ai pas estimé nécessaire de soulever de contradiction entre le critère du centre des intérêts matériels et moraux et celui de la durée de résidence.

Je vous proposerai donc d'approuver cette innovation. L'article 2 est toutefois un peu particulier, car si la loi organique de 2015 prévoyait une inscription d'office dès lors qu'un certain nombre de conditions étaient remplies, l'inscription n'est ici pas automatique. Par ailleurs, il s'agit d'une présomption simple. Il est aussi précisé que la commission chargée de l'établissement de la liste électorale spéciale à la consultation ne devra prendre en compte que les éléments fournis par l'État, c'est-à-dire ceux qui résultent du croisement de fichiers administratifs, le principal étant celui de la sécurité sociale. Les parties signataires ont convenu que ce dernier fichier était celui qui permettait de déterminer le plus sûrement la durée de présence sur le territoire. En cas de litige, il reviendra au juge de trancher.

Je ne vous proposerai pas de modifier l'équilibre de cet accord.

Le projet de loi organique prévoit également d'ouvrir des bureaux de vote délocalisés à Nouméa, à l'intention des électeurs inscrits sur les listes électorales de cinq communes insulaires qui résident habituellement sur la Grande Terre. Ils n'auront donc pas à retourner dans leur commune pour participer au référendum. La contrepartie de cette disposition est le resserrement des conditions d'exercice du vote par procuration. Par le passé, le recours massif à cette modalité de vote a induit le doute sur la sincérité de certains scrutins dans les îles Loyauté. Après un avis du Conseil d'État et un vote du Congrès de Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement a déposé un amendement sur cette question que nous examinerons tout à l'heure.

Je me suis rendu en Nouvelle-Calédonie avec Jacques Bigot pour 48 heures au début du mois de janvier, afin de m'assurer que le projet de loi organique correspondait à la volonté des parties calédoniennes. Il était moins coûteux pour la République que nous allions sur place plutôt que de faire venir toutes les personnes que nous souhaitions entendre...

Il est essentiel que le processus de la consultation, qui n'est pas dénué de risques y compris pour la concorde civile en Nouvelle-Calédonie, respecte scrupuleusement l'accord des parties quoi qu'on pense de la rigueur de sa traduction juridique. En droit français, la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes, mais l'Accord de Nouméa est, en quelque sorte, au-dessus de la Constitution... Le Conseil constitutionnel se réfère à l'Accord

pour s'assurer de la conformité de la loi organique à la Constitution, qui y renvoie. La question est à ce point sensible qu'il m'a paru nécessaire, en tant que rapporteur, de ne pas m'écarter de la volonté des Calédoniens.

L'enjeu pratique n'est pas considérable – nous sommes à la recherche de quelques milliers d'électeurs supplémentaires qui ne se sont pas manifestés pour voter –, mais l'enjeu politique pour la Nouvelle-Calédonie l'est assurément.

M. Pierre Frogier. – Je remercie le président Bas pour la qualité de son rapport.

Je veux apporter un éclairage historique. En Nouvelle-Calédonie, il y a deux statuts des personnes : le statut civil de droit coutumier, qui relève de traditions orales, et celui de droit commun, qui découle du code civil. Or le statut civil des personnes a des conséquences en matière électorale. L'article 218-2 de la loi organique statutaire, créé par la loi organique du 5 août 2015, prévoit que les personnes de statut coutumier sont inscrites d'office sur la liste référendaire. Encore faut-il qu'elles figurent sur la liste électorale générale... Après 2015, les indépendantistes ont revendiqué d'inscrire automatiquement les citoyens de statut coutumier sur la liste générale. Au départ, nous préférions nous en tenir à une inscription volontaire ; au fil des discussions, nous avons convenu de la pertinence de cette revendication. Mais il fallait trouver un équilibre pour éviter une discrimination entre les natifs de droit commun et les natifs de droit coutumier. C'est ainsi que lors du dernier comité des signataires de novembre 2017, nous avons décidé de faire en sorte que toutes les personnes relevant du corps électoral référendaire puissent être inscrites automatiquement sur la liste spéciale, sous réserve, lorsqu'elles relèvent du statut civil de droit commun, qu'elles aient résidé en Nouvelle-Calédonie pendant trois ans.

La différenciation entre les citoyens de Nouvelle-Calédonie a des conséquences dans la vie quotidienne. Pour beaucoup, les deux statuts n'ont pas vocation à se rejoindre. Je rappelle que 40 % de la population de Nouvelle-Calédonie relève du statut de droit coutumier, 60 % du statut de droit commun.

Le président Bas rappelait que le projet de loi organique était le fruit d'une longue négociation sous l'autorité du Premier ministre en novembre 2017. Je regrette que le texte soit bavard, puisqu'il reprend pratiquement *in extenso* les conclusions du comité des signataires. On aurait pu être juridiquement plus précis, comme nous y invitait le Conseil d'État. Mais je comprends les raisons du président Bas...

Il n'en demeure pas moins que l'article 2 accentue la discrimination entre les citoyens de droit commun et ceux de droit coutumier, ce que je regrette.

M. Alain Richard. – Je veux à mon tour rappeler quelques éléments de contexte qui expliquent le droit spécial élaboré depuis de nombreuses

années. Il s'agit d'organiser un acte potentiel de décolonisation, c'est-à-dire le choix de son destin par une population. Les personnes consultées pourront opter pour une sortie de la communauté nationale.

Or, depuis des décennies, la société calédonienne est fragmentée, composée d'éléments juxtaposés sur le territoire et dans la vie sociale. La balance démographique de la liste électorale est donc un élément clé pour la validité morale du scrutin et pour la concorde sur le territoire après la consultation.

Vu la composition actuelle de la population, il est vraisemblable que la consultation aboutira au refus de l'indépendance. Il faut prendre beaucoup de précautions pour éviter que d'éventuelles frustrations conduisent à des tensions, voire à des troubles.

Depuis les accords de 1988, nous avons décidé que certains citoyens seraient appelés à voter, d'autres non. Comme il s'agissait d'un choix de destin, seuls les habitants permanents, associés à la vie du territoire dans la durée, devaient y être associés. Les gouvernements successifs ont travaillé dans une continuité républicaine pour préparer dans les meilleures conditions possibles cette consultation exceptionnelle. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont veillé à ce que les principes de base de notre droit public relatifs à la citoyenneté et la spécificité de la Nouvelle-Calédonie soient heureusement combinés.

J'ai une légère divergence de vues avec le président Bas sur la place de l'Accord de Nouméa dans la hiérarchie des normes. Selon moi, l'Accord n'est pas supérieur à la Constitution, il y est incorporé, comme d'autres textes d'ailleurs.

Le travail du Gouvernement, perfectionné par celui du rapporteur, répond à ces différents impératifs. Il faudra que l'ensemble des partenaires associés continuent de faire en sorte que jusqu'au jour de la consultation et, *a fortiori*, dans les mois qui suivront, tout soit fait pour maintenir la concorde et la compréhension entre les différentes communautés.

M. Jacques Bigot. – Le projet de loi organique est d'importance relative, car les inscriptions d'office ne concernent que 10 000 personnes, soit une faible part du corps électoral. Il s'agit de respecter l'Accord de Nouméa et d'éviter que l'on ne puisse critiquer le scrutin au motif qu'il aurait été mal organisé. Les autorités de l'État en Nouvelle-Calédonie ont un travail extrêmement difficile à réaliser pour recenser les personnes concernées à partir d'actes de l'état civil et constituer les dossiers d'inscription.

Je remercie Pierre Frogier d'avoir apporté son éclairage, d'autant qu'il est membre du comité des signataires et qu'il lui appartient de contrôler que la loi organique respecte la volonté des partenaires. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a, dans un avis du 23 novembre 2017, rappelé que l'article 2 du projet de loi organique ne devait pas avoir pour vocation de créer une nouvelle catégorie d'électeurs.

Les commissions administratives spéciales, chargées d'établir les listes électorales spéciales, sont présidées par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour de cassation, assisté du maire, d'un représentant de l'administration et d'une personnalité qualifiée. Y siègent aussi des électeurs, représentant les deux camps. On sait que les indépendantistes veillent à ce que ne soient pas inscrites des personnes qui ne relèvent pas du corps électoral référendaire.

On ne peut que souscrire à ce projet de loi organique. Je suis favorable aux amendements proposés par le Gouvernement.

M. Gérard Poadja. – Je vous remercie d'accepter ma présence parmi vous.

La consultation référendaire sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie trouve son origine dans l'article 77 de la Constitution, aux termes duquel la loi organique détermine les conditions dans lesquelles les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Cette consultation constitue pour le peuple calédonien, peuple souverain sur son avenir, un rendez-vous déterminant, trente ans après que les accords de Matignon, symbolisés par la poignée de main entre Jean-Marie Tjibaou et Jacques Lafleur, ont ramené la paix en Nouvelle-Calédonie.

Fixée au mois de novembre 2018 au plus tard, la consultation référendaire est naturellement aujourd'hui au cœur des préoccupations des Calédoniens. Elle a, le 2 novembre 2017, été au centre des discussions du XVI^e comité des signataires de l'Accord de Nouméa réuni à Matignon, sous la présidence du Premier ministre.

Après plus de dix heures de discussions, un consensus politique majeur a été trouvé entre les partenaires politiques et l'État. Il avait un objectif essentiel : garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin, ce qui nous imposait avant tout de procéder à l'inscription d'office sur les listes électorales générales et référendaires de tous les natifs, qu'ils soient kanaks ou non.

Rappelons que, pour qu'une personne puisse être inscrite sur la liste référendaire, où figurent déjà 1169 000 électeurs, son inscription sur la liste électorale générale constitue un préalable obligatoire. Or, à ce jour, 7 000 Kanaks de statut coutumier et 3 900 non-Kanaks nés en Nouvelle-Calédonie ne sont pas inscrits sur cette liste générale.

C'est pourquoi Pierre Frogier et moi-même défendons, depuis plus d'un an, avec les députés Philippe Gomès et Philippe Dunoyer, auprès des partenaires politiques locaux et de l'État, la nécessité de procéder à l'inscription d'office de ces quelque 11 000 natifs du pays sur les listes électorales. Nous soutenons cette proposition face à certaines revendications indépendantistes radicales selon lesquelles seuls les Kanaks non-inscrits sur la liste générale devaient être inscrits d'office.

Or cette revendication ne répondait ni juridiquement ni politiquement au cadre constitutionnel au sein duquel la Nouvelle-Calédonie s'épanouit : ni juridiquement, parce qu'une inscription liée à des caractéristiques ethniques ne peut avoir sa place au sein de notre République ; ni politiquement, parce que le préambule de l'Accord de Nouméa nous rappelle que « 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 ». Ainsi, le consensus politique qui a été trouvé, dont bénéficient tous les Calédoniens, quelle que soit leur origine ethnique, se traduit dans le projet de loi organique au travers de deux propositions : l'une visant la mise en place d'une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur la liste générale, l'autre la création d'un cas supplémentaire d'inscription d'office sur la liste électorale référendaire.

Garantir la légitimité et la sincérité des résultats de la consultation imposait, en outre, de favoriser le vote personnel des électeurs.

Or, en Nouvelle-Calédonie, plus de 2 500 Loyaltiens originaires des îles résident sur la Grande Terre, tout en étant inscrits sur les listes électorales de leur commune d'origine. Cette situation implique à chaque élection un recours massif aux votes par procuration dans les îles, qui peut atteindre plus de 30 % des suffrages. C'est pourquoi les partenaires de l'Accord ont convenu de la nécessité de mettre en place des bureaux de vote délocalisés à Nouméa pour les électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, de l'île des Pins et de Bélep.

Garantir la légitimité et la sincérité des résultats du scrutin implique aussi un encadrement du recours au vote par procuration, comme le Congrès de la Nouvelle-Calédonie en a émis le souhait dans son avis du 23 novembre 2017.

Lors de sa visite en Nouvelle-Calédonie, le Premier ministre, à l'occasion de son discours devant les élus du Congrès le 5 décembre dernier, avait relevé que la modification concernant le régime général des procurations n'avait pu être intégrée à ce stade, mais que ce n'était pas irrémédiable et qu'il appartiendrait au Parlement de prendre en compte cette demande. C'est pourquoi je vous propose un amendement conforme à l'avis du Conseil d'État et à la volonté unanimement exprimée par les responsables politiques de la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, considérant l'enjeu de la consultation et la représentativité du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, il est proposé de modifier la loi organique statutaire afin de prévoir que le décret de convocation des électeurs sera pris après consultation du Congrès et non du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie, dans son avis du 23 novembre 2017, a estimé nécessaire que son avis soit recueilli sur tout décret relatif à la consultation.

La Nouvelle-Calédonie va, pour la seconde fois en trente et un ans, devoir se prononcer par consultation référendaire quant à son avenir au sein ou en dehors de la République française. Si elle n'était pas bien préparée, cette consultation cruciale pourrait provoquer des tensions ethniques et politiques. En contribuant à rendre le résultat incontestable, les dispositions de ce projet de loi organique sont de nature à favoriser une consultation référendaire apaisée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m'associe à ce qui a été dit. Nous sommes heureux qu'un accord ait pu intervenir. On peut clarifier des points de détail ou apporter des précisions qui ont fait l'objet d'un consensus. Autrement, c'est peu dire qu'il ne faut toucher à ce texte que d'une main tremblante. Le mieux est parfois l'ennemi du bien !

M. Jean Louis Masson. – Il semble y avoir un consensus sur le fait qu'il y ait deux catégories de Français en Nouvelle-Calédonie. À titre personnel, j'estime que ce n'est pas sain pour la nation. Pourquoi alors ne pas transposer ce raisonnement à la France métropolitaine, et exclure du droit de vote les Français qui ne sont pas nés en France métropolitaine ?

Je comprends qu'on ait fait des efforts à l'origine, en raison des troubles. Mais on ne peut perpétuer une telle différence. La preuve en est que les Corses aimeraient un régime spécifique pour les « vrais » Corses par rapport aux Français qui habitent en Corse. On ouvre la boîte de Pandore !

Je suis choqué que tout le monde trouve cela normal. On est Français ou on ne l'est pas ; tous les Français doivent voter.

M. Dany Wattebled. – Je ne peux pas laisser ces propos sans réponse. Il faut respecter les traditions, comme en Alsace. Un accord s'est dégagé afin que le maximum de personnes concernées par l'avenir de la Nouvelle-Calédonie puissent participer à la consultation. Il ne faudrait pas que certains puissent venir se plaindre après-coup de ne pas avoir pu voter. Le projet de loi organique prévoit l'inscription des natifs de Nouvelle-Calédonie qui y ont résidé plus de trois ans : c'est une disposition équilibrée.

M. Pierre Frogier. – Le double statut, c'est l'histoire de la Nouvelle-Calédonie. À l'avenir, il faudra écrire un code civil commun, mais cela ne se fera pas avant quelques générations. En attendant, il faut rapprocher les deux statuts.

Pour répondre à M. Masson, au moment de la Révolution, il y avait en France un droit coutumier au nord et un droit écrit au sud. Il a fallu articuler les deux droits, et le code civil a fait la fierté de la France.

Pendant trente ans, nous avons vécu harmonieusement, mais notre objectif est un destin commun. De nombreux progrès ont été faits. Mais la dualité des statuts civils reste fondamentale dans la société calédonienne. Je suis persuadé que le rapprochement des deux statuts est indispensable.

Le projet de loi organique doit nous permettre de préparer techniquement la consultation, pour qu'elle soit légitime et incontestable. Mais

cette consultation ne résoudra rien. Depuis trente ans, le rapport de forces électoral en Nouvelle-Calédonie est connu, et il ne fait pas de doute que les électeurs se prononceront contre l'indépendance.

Depuis des années, je défends l'idée qu'il faut faire prévaloir l'esprit de l'Accord de Nouméa sur sa lettre, c'est-à-dire construire cette communauté de destin. Trente années n'ont pas été suffisantes. Je regrette que mes démarches pour donner un nouveau souffle à cet accord en évitant un scrutin binaire n'aient pas abouti. Ces derniers mois, aucune avancée significative n'a permis « d'enjamber » ce scrutin pour préparer l'avenir. Compte tenu de l'état d'impréparation politique de la consultation, je suis très réservé sur la suite des événements. J'espère que tout ce qui a été fait depuis trente ans – je pense au partage des responsabilités avec les indépendantistes – ne disparaîtra pas sous l'effet de cette consultation.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Mon cher collègue, je souligne la constance de vos déclarations.

M. Simon Sutour. – La commission des lois a toujours été attentive à la situation de la Nouvelle-Calédonie. J'ai fait partie d'une délégation sénatoriale qui s'y était rendue en 2003, lorsque Pierre Frogier était président du gouvernement. Nous avons alors rencontré Jacques Lafleur qui présidait la province sud, et Simon Loueckhote le Congrès.

Les accords sont intervenus après de terribles drames, notamment celui d'Ouvéa où notre délégation était allée.

Le projet de loi organique n'est pas parfait, mais il est le fruit d'un accord entre les deux parties : il faut donc le sacrifier.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je remercie chacun des intervenants.

Je veux dire à Pierre Frogier, signataire de l'Accord de Nouméa, que nous attachons un grand prix à ses analyses. La marche vers la consultation, il l'a bien compris, ne peut être arrêtée. Il faut donc tout mettre en œuvre pour qu'elle se passe le mieux possible, en faisant notamment en sorte que le résultat du scrutin ne puisse être contesté au motif que les Calédoniens ayant vocation à se prononcer sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie n'auraient pas pu être tous inscrits sur la liste spéciale.

Je ne parlerais pas, comme Alain Richard, d'un « acte potentiel de décolonisation », mais plutôt d'un acte d'autodétermination. Parmi toutes les collectivités françaises d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie a ceci de particulier que sa population est majoritairement composée de Français d'origine européenne. Il ne saurait donc être question de décolonisation au sens propre du terme.

La place de l'Accord de Nouméa dans la hiérarchie des normes est une question de doctrine tout à fait intéressante. Il est singulier que cet accord puisse être la référence du Conseil constitutionnel pour apprécier la conformité à la Constitution de la loi organique, alors même qu'il déroge au principe de

l'universalité du suffrage que la Constitution garantit expressément. Quel meilleur indice de sa supériorité ?

Je remercie Jacques Bigot d'avoir rappelé l'enjeu de ce texte. Je le remercie également d'avoir participé à un déplacement éclair en Nouvelle-Calédonie, de sorte que l'opposition sénatoriale a pu être représentée au cours des auditions, ce qui est aussi un élément de consolidation de la position que prendra le Sénat sur ce texte.

Je remercie Gérard Poadja de nous avoir fait part de son analyse de l'enchaînement des faits qui nous conduisent à examiner ce projet de loi organique.

À Jean Louis Masson, je veux dire qu'il ne s'agit nullement ici de s'engager à perpétuer des dérogations au principe de l'universalité du suffrage. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qu'il vénère, a d'ailleurs jugé que de telles dérogations ne pouvaient être admises qu'à titre transitoire.

Enfin, je remercie Simon Sutour de nous avoir rappelé l'intérêt que la commission des lois porte depuis longtemps à la Nouvelle-Calédonie. Cet héritage des différentes missions a été très précieux pour la préparation de mon rapport.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-3 rectifié est adopté.

Article 2

Les amendements rédactionnels COM-4 et COM-5 rectifié sont adoptés.

Article additionnel après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. - L'amendement COM-10, présenté par le Gouvernement, est important. En contrepartie de l'ouverture de bureaux de vote « délocalisés » à Nouméa pour les électeurs des communes insulaires, et par dérogation au droit commun, les électeurs souhaitant voter par procuration lors de la consultation devraient apporter la preuve qu'ils ne peuvent faire autrement. La liste des justificatifs admis serait fixée par décret en Conseil d'État.

J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-12, d'ordre rédactionnel.

M. Poadja nous présentera l'amendement COM-1 rectifié, qui a le même objet. L'amendement du Gouvernement me paraît cependant préférable, car sa rédaction est plus simple.

M. Gérard Poadja. - Si l'amendement du Gouvernement est juridiquement plus sûr, je m'incline et retire mon amendement COM-1 rectifié.

Le sous-amendement COM-12 est adopté.

L'amendement COM-10, ainsi sous-amendé, est adopté.

Article 5

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

L'amendement de coordination COM-7 est adopté.

Articles additionnels après l'article 5

M. Gérard Poadja. – Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est, d'ordinaire, consulté sur les projets de décret relatifs à ce territoire. Mais la consultation référendaire n'est pas une élection ordinaire. Il convient que le Congrès, plutôt que le gouvernement, soit appelé à donner son avis sur le décret de convocation des électeurs, qui fixera le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin. Nous reprenons, avec cet amendement COM-2 rectifié, une demande unanime du Congrès.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En règle générale, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est consulté sur les projets de loi comportant des dispositions particulières à la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement sur les projets de décret. Je suis prêt à accepter la proposition de M. Poadja, à condition que les deux institutions, Congrès et gouvernement, soient appelées à donner leur avis : c'est l'objet de mon sous-amendement COM-9. On comprend l'intérêt de donner au Congrès le pouvoir de se prononcer en l'espèce, mais on ne voit pas pourquoi le gouvernement en serait privé.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avons-nous l'assurance que le gouvernement et le Congrès de Nouvelle-Calédonie sont d'accord avec ces propositions ? Il ne faut pas introduire de risques de contestation, même minimes.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est constitué à la proportionnelle des groupes du Congrès, ce qui offre les meilleures chances qu'il n'y ait pas de contradiction entre eux. Je me fie à l'avis du ministère des outre-mer : il s'agit d'un élément de nature à favoriser le consensus plutôt qu'à nous faire courir un risque de division.

M. Jacques Bigot. – Le décret va fixer le texte de la question posée aux électeurs. Le sujet est épineux, car il est difficile que la question ne soit pas binaire. Mais il ne faut pas qu'elle conduise à de nouvelles tensions au lendemain du référendum. La consultation du Congrès est intéressante, mais on ne peut pas priver l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie de son droit d'être consulté. Le sous-amendement du rapporteur offre un bon équilibre, nous verrons quelle sera la position du Gouvernement.

Le sous-amendement COM-9 est adopté.

L'amendement COM-2 rectifié, ainsi sous-amendé, est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement COM-11 du Gouvernement, déposé tardivement, aborde un sujet complexe. Il prévoit un régime de répartition des temps d’antenne pendant la campagne référendaire nettement dérogatoire, qui passerait par un accord entre les présidents de groupe politique au Congrès.

Cette disposition me semble soulever des difficultés d’ordre constitutionnel. Elle subordonne les droits des forces politiques calédoniennes à accéder à l’antenne à un accord entre présidents de groupe au Congrès. L’amendement est inabouti. Il doit être amélioré avant l’examen du projet de loi organique en séance publique la semaine prochaine. C’est pourquoi je vous propose de ne pas l’intégrer au texte de la commission.

M. Pierre Frogier. – Je suis très réservé sur cet amendement. Au comité des signataires, il n’y a jamais eu de consensus sur cette proposition du Gouvernement, derrière laquelle on risque de trouver un autre amendement pour plafonner les dépenses de campagne.

Il s’agit en l’espèce d’un scrutin d’autodétermination, qui touche chacun des électeurs, au-delà des mouvements politiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout dépendra de la nature de la question posée. Pourquoi les partis estampillés « officiels » seraient-ils les seuls à pouvoir s’exprimer dans cette consultation populaire ?

L’amendement COM-11 n’est pas adopté.

Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Inscription d’office sur les listes électorales générales			
M. BAS, rapporteur	3 rect.	Clarification et harmonisation rédactionnelles	Adopté
Article 2			
Inscription d’office sur les listes électorales spéciales à la consultation			
M. BAS, rapporteur	4	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BAS, rapporteur	5 rect.	Précision rédactionnelle	Adopté
Articles additionnels après l’article 3			
Le Gouvernement	10	Encadrement du vote par procuration	Adopté
M. BAS, rapporteur	12	Sous-amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin - Informations transmises aux commissions administratives			
M. POADJA	1 rect.	Encadrement du vote par procuration	Retiré
M. BAS, rapporteur	7	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Articles additionnels après l'article 5			
M. POADJA	2	Consultation du Congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le décret fixant le texte de la question posée aux électeurs	Adopté
M. BAS, rapporteur	9	Sous-amendement visant à ce que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soit également consulté	Adopté
Le Gouvernement	11	Règles relatives à la campagne audiovisuelle	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Parlementaires

M. Philippe Dunoyer, député de la Nouvelle-Calédonie

M. Pierre Frogier, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

M. Philippe Gomès, député de la Nouvelle-Calédonie

M. Robert Laufoaulu, sénateur des îles Wallis et Futuna

M. Gérard Poadja, sénateur de la Nouvelle-Calédonie

Signataires de l'Accord de Nouméa

MM. Bernard Deladrière, Pierre Frogier, Jean Lèques, Simon Loueckhote, Harold Martin, Paul Néaoutyine, Victor Tutugoro.

Institutions de la Nouvelle-Calédonie

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

M. Philippe Germain, président du gouvernement

M. Bertrand Turaud, directeur adjoint de cabinet

Congrès de la Nouvelle-Calédonie

M. Yohann Lecourieux, premier vice-président

M. Laurent Travers, directeur des affaires juridiques

Mme Céline Naveau, administratrice

Groupes politiques au congrès

Intergroupe (Calédonie Ensemble, Rassemblement - Les Républicains, Mouvement populaire calédonien)

M. Philippe Michel, président

M. Gil Brial, vice-président

M. Gaël Yanno, ancien député, membre du Congrès

Mme Virginie Ruffenach, secrétaire générale du Rassemblement - Les Républicains

Groupe Union calédonienne – FLNKS et Nationalistes

Mme Caroline Machoro-Reignier, membre du Congrès

M. Gérard Reignier, secrétaire général de l'Union calédonienne

Mme Stéphanie Graff

Groupe de l'Union nationale pour l'indépendance

M. Paul Néaoutyine, membre du Congrès

Groupe Les Républicains calédoniens

Mme Sonia Backès, présidente

Mme Nicole Andrea-Song, membre du Congrès

M. Philippe Blaise, membre du Congrès

Sénat coutumier

M. Pascal Sihaze, président du Sénat coutumier

Provinces de la Nouvelle-Calédonie

M. Philippe Michel, président de l'assemblée de la province Sud

M. Néko Hnepeune, président de l'assemblée de la province des îles
Loyauté

M. Paul Néaoutyine, président de l'assemblée de la province Nord

Communes de la Nouvelle-Calédonie

M. Adolphe Digoué, maire de Yaté, vice-président de l'association
des maires de Nouvelle-Calédonie

M. Éric Gay, maire du Mont-Dore, président de l'association
française des maires de Nouvelle-Calédonie

Mme Sonia Lagarde, maire de Nouméa, et **Mme Patricia Van Ryswyck**,
adjointe en charge de l'état civil et des services à la population

M. Georges-André Naturel, maire de Dumbéa

M. Alcide Ponga, maire de Kouaoua

Juridictions

M. Robert Parneix, conseiller à la Cour de cassation

M. Thierry Drack, Premier président de la cour d'appel de Nouméa

M. Bruno Marcelin, président du tribunal de première instance de Nouméa

M. Guy Quillevère, président du tribunal administratif de Nouméa
et **M. Jean-Luc Schnoering**, premier conseiller

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

M. Thierry Lataste, Haut-commissaire de la République

M. Matthieu Doligez, directeur de cabinet

M. Laurent Cabrera, secrétaire général

M. Ulric de la Borie de la Batut, secrétaire général adjoint

ANNEXES

I. LES LISTES ÉLECTORALES DE NOUVELLE-CALÉDONIE : TABLEAU COMPARATIF

Le tableau figurant aux pages suivantes permet de comparer les conditions d'inscription sur :

- la liste électorale générale (LEG), valable, en Nouvelle-Calédonie, pour les élections nationales, européennes et municipales, ainsi que pour les référendums nationaux ;

- la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 pour l'approbation de l'Accord de Nouméa ;

- la liste électorale spéciale à l'élection du Congrès et des assemblées de province (LESP) ;

- la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

On observera les liens entre ces différentes listes, l'inscription sur l'une pouvant être subordonnée à l'inscription sur l'autre.

Liste électorale générale (LEG)	Liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 relative à l'Accord de Nouméa	Liste électorale spéciale à l'élection des membres du congrès et des assemblées de province (LESP)	Liste électorale spéciale à la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté (LESC) (Conditions alternatives fixées par la loi organique n° 99-209)	
	(art. 76 de la Constitution, par renvoi à l'art. 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988)	(Conditions alternatives – I de l'art. 188 de la loi organique n° 99-209)	Inscription sur demande (art. 218)	Inscription d'office (II de l'art. 218-2 ; en italiques, les dispositions projetées, qui figureraient dans un nouvel article 218-3)
<p>Remplir les conditions fixées à l'article L. 2 du code électoral pour être électeur (« <i>Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi</i> »)</p> <p>et</p> <p>remplir l'une des conditions fixées par l'article L. 11 du même code pour être inscrit sur la liste électorale d'une commune, à savoir :</p> <p>a) Y avoir son domicile réel ou y habiter depuis six mois au moins ;</p> <p>b) Figurer pour la cinquième année consécutive au rôle d'une des contributions directes communales (ou être le conjoint d'une personne satisfaisant cette condition) ;</p> <p>c) Être assujetti à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaire public.</p>	<p>Être inscrit sur les listes électorales de Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et y avoir eu son domicile depuis le 6 novembre 1988.</p> <p><i>(Les électeurs inscrits sur la liste électorale générale ne satisfaisant pas cette condition de domicile ont été inscrits sur un tableau annexe.)</i></p>	<p>a) Avoir rempli les conditions pour être inscrit sur la liste électorale établie en vue de la consultation du 8 novembre 1998 ;</p> <p>b) Être inscrit sur le tableau annexe établi en 1998 et domicilié depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection ;</p>	<p>a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;</p> <p>b) N'ayant pas été inscrit sur la liste électorale pour la consultation du 8 novembre 1998, avoir rempli néanmoins la condition de domicile requise pour être électeur à cette consultation ;</p> <p>c) N'ayant pas pu être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation du 8 novembre 1998 en raison du non-respect de la condition de domicile, justifier que son absence était due à des raisons familiales, professionnelles ou médicales ;</p> <p>d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, né en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux ;</p>	<p>1° Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;</p> <p>2° Avoir ou avoir eu le statut civil coutumier ;</p> <p>3° Être né en Nouvelle-Calédonie et présumé y détenir le centre de ses intérêts matériels et moraux, dès lors que l'on satisfait l'une des conditions suivantes :</p> <p>a) Ayant rempli les conditions pour être inscrit sur les listes électorales établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, être inscrit sur la LESP au titre du a du I de l'article 188 ;</p> <p>b) Être inscrit sur la LESP au titre du b du même I ;</p> <p>c) Ayant atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998, avoir fait l'objet d'une inscription d'office sur la LESP au titre du c du même I ;</p> <p>δ) <i>Avoir été domicilié de manière continue durant trois ans en Nouvelle-Calédonie (disposition prévue à titre exceptionnel pour la consultation de 2018) ;</i></p>

<p><i>N.B. Sont inscrites d'office, en vertu de l'article L. 11-1 du code électoral, les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.</i></p>		<p>c) Avoir atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit justifier de dix ans de domicile en Nouvelle-Calédonie en 1998 ; - soit avoir eu l'un de ses parents remplissant les conditions pour être électeur au scrutin du 8 novembre 1998 ; - soit avoir eu l'un de ses parents inscrit au tableau annexe et justifier d'une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection. <p><i>N.B. Sont inscrites d'office, en vertu du III de l'article 189, les personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant l'une des conditions mentionnées ci-dessus.</i></p>	<p>e) Avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux ;</p> <p>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 ;</p> <p>g) Être né avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;</p> <p>h) Être né à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu l'un de ses parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998.</p>	<p>4° Répondre à la condition mentionnée au h de l'article 218 et :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avoir fait l'objet d'une inscription d'office sur la LESP ; - et avoir l'un de ses parents qui a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998. <p><i>N.B. Sont également inscrites d'office, en vertu du III de l'article 218-2, les personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et remplissant l'une des conditions fixées à l'article 218.</i></p>
---	--	--	--	---

II. CHRONOLOGIE DE LA RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES

La chronologie de la révision des trois listes électorales de la Nouvelle-Calédonie en 2018 est présentée sous forme de frise aux pages suivantes.

Pour ce qui est de la révision annuelle de droit commun, les périodes de révision (date limite de dépôt des demandes d'inscription, dates d'affichage des listes provisoires, délais de recours gracieux et contentieux, délais pour statuer, date de clôture définitive des listes) sont fixées :

- en ce qui concerne la liste électorale générale (LEG), par les articles R. 5 à R. 17 du code électoral ;

- en ce qui concerne la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province (LESP), par les articles R. 219 à R. 228 du même code ;

- en ce qui concerne la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté (LESC), par le décret n° 2015-1922 du 29 décembre 2015¹.

Une période de révision complémentaire de chacune de ces listes pourra être ouverte par décret, en vertu du deuxième alinéa du II *bis* de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée. Les périodes choisies par le pouvoir réglementaire dépendront de la date fixée pour la consultation. Le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle le scrutin aurait lieu le 28 octobre 2018, a établi un calendrier prévisionnel repris dans la frise ci-dessous.

¹ Décret n° 2015-1922 du 29 décembre 2015 pris pour l'application du premier alinéa du II bis de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et modifiant les articles R. 222, R. 223 et R. 224 du code électoral.

Du 1 ^{er} septembre au 31 décembre 2017	Janvier 2018	Février 2018	Mars 2018	Avril 2018	
--	--------------	--------------	-----------	------------	--

Révision annuelle de la LEG (du 1 ^{er} septembre 2017 au 28 février 2018)						
Premier examen par les commissions administratives (inscriptions sur demande ou d'office, radiations)	Recours gracieux	Publication du tableau en mairie (10 janvier)	Recours contentieux devant le TPI		Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (au plus tard le 12 février)	Clôture de la LEG (28 février)

Révision	
Dépôt des demandes d'inscription (jusqu'au 30 avril)	Examen p

Révision annuelle de la LESP (du 1 ^{er} mars au 30 avril)					
Premier examen par les commissions administratives spéciales (jusqu'au 15 mars)	Recours gracieux	Affichage en mairie de la LESP et du tableau annexe (29 mars)	Recours contentieux		Clôture de la LESP (30 avril) Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (1 ^{er} mai)

Révision annuelle de la LESC (du 29 mars au 13 avril)		
Premier examen par les commissions administratives spéciales	Affichage en mairie de la liste des électeurs inscrits d'office (13 avril)	Recours gracieux

	Mai 2018	Juin 2018	Juillet 2018	Août 2018	
--	-----------------	------------------	---------------------	------------------	--

Révision complémentaire de la LEG (du 15 avril au 25 juin)				
Demandes d'inscription (jusqu'au 30 avril)	Examen par les commissions administratives (pas de recours gracieux)	Affichage du tableau en mairie (28 mai)	Recours contentieux	Clôture définitive de la LEG 2018 (25 juin)

Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (30 juin)

Clôture de la LESP (30 avril)	Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (1 ^{er} mai)
-------------------------------	--

Révision complémentaire de la LESP (du 15 mai au 30 juillet)				
Dépôt des demandes d'inscription (jusqu'au 31 mai)	Premier examen par les commissions administratives spéciales (du 1 ^{er} au 15 juillet)	Recours gracieux	Affichage en mairie de la LESP et du tableau annexe (29 juin)	Recours contentieux

Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (1^{er} août)

Révision complémentaire de la LESC (du 29 mars au 31 mai)				
Recours gracieux	Affichage en mairie de la LESC (3 mai)	Recours contentieux	Clôture de la LESC (31 mai)	Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (5 juin)

Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (5 juin)

Révision complémentaire de la LESC (du 15 juin au 31 août)				
Dépôt des demandes d'inscription (jusqu'au 30 juin)	Premier examen par les CAS (du 1 ^{er} au 15 juillet)	Recours gracieux	Affichage de la LESC en mairie (30 juillet)	Recours contentieux

Clôture définitive de la LESC 2018 (31 août)
Dernier jour pour former un pourvoi en cassation (1^{er} septembre)

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</p>	<p>PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF À L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE</p>	<p>PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF À L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION SUR L'ACCESSION À LA PLEINE SOUVERAINETÉ DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE</p>
<p><i>Art. 219. – (...)</i></p>	<p>Article 1^{er} Inscription d'office sur la liste générale</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>II <i>bis</i>. – La liste électorale spéciale prévue au I est permanente. Elle fait l'objet d'une révision annuelle, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p>		
<p>L'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret.</p>		
<p>Lorsque les électeurs sont convoqués pour le scrutin, sont inscrites sur la liste électorale spéciale, dans les conditions prévues à l'article 218-2, les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin.</p>		
<p>Sans préjudice des deuxième et troisième alinéas du présent II <i>bis</i>, le scrutin se fait, pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste, sur la base de la liste ayant fait l'objet de la révision annuelle prévue au premier alinéa du présent II <i>bis</i>.</p>		
<p>L'institut de la statistique et des études économiques de la</p>		

Dispositions en vigueur

Nouvelle-Calédonie tient, dans les conditions prévues au VII de l'article 189, le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale prévue au I du présent article.

Texte du projet de loi organique

Après le II *bis* de l'article 219 de loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, il est inséré un II *ter* ainsi rédigé :

« II *ter*. – L'année du scrutin, sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, et sous réserve de la possibilité pour les commissions administratives chargées d'établir la liste électorale de procéder aux vérifications nécessaires, sont inscrits d'office sur la liste électorale générale tous les électeurs qui, n'étant pas déjà inscrits sur une liste électorale, ont leur domicile réel dans une commune de la Nouvelle-Calédonie ou qui y habitent depuis six mois au moins. La condition de résidence ou de domicile s'apprécie à la date de clôture définitive de la liste électorale ou, le cas échéant, à la date de la fin de la période de révision complémentaire mentionnée au deuxième alinéa du II *bis* du présent article.

« 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 portent aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

« Les conditions d'application du présent II *ter* sont précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

Article 2

Inscription d'office sur la LESC

Après l'article 218-2 de la même loi organique, il est inséré un

(...)

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Après le II *bis* de l'article 219 de loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, il est inséré un II *ter* ainsi rédigé :

« II *ter*. – L'année du scrutin, sans préjudice du droit pour les intéressés de demander volontairement leur inscription et sous réserve des vérifications nécessaires, la commission administrative mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 17 du code électoral et chargée, pour chaque bureau de vote de la Nouvelle-Calédonie, de dresser la liste électorale mentionnée au même alinéa inscrit d'office sur cette liste tout électeur qui, n'étant pas déjà inscrit sur une telle liste électorale, a son domicile réel dans la commune ou y habite depuis six mois au moins. La condition de résidence ou de domicile s'apprécie à la date de clôture définitive de ladite liste électorale.

Amdt COM-3 rect

« 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 portent aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

« Les conditions d'application du présent II *ter* sont précisées par un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

Article 2

Après l'article 218-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, il est inséré un article 218-3

①

②

③

④

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

article 218-3 ainsi rédigé :

« Art. 218-3. – A titre exceptionnel, ~~pour~~ la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès et sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale ~~pour~~ la consultation des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux mentionnés au *d* de l'article 218, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans, appréciés à la date de la clôture définitive de la liste électorale spéciale et dans les conditions définies au dernier alinéa ~~de l'~~article 218.

« Cette durée de ~~résidence~~, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple ~~de détention du~~ centre ~~des~~ intérêts matériels et moraux.

« L'inscription d'office n'a pas de caractère automatique et fait l'objet d'un examen par la commission administrative sur le fondement des éléments fournis par l'État.

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

Article 3

Dispositif des « bureaux de vote délocalisés »

I. – Par dérogation aux 2° et 4° du II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation des communes de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et

ainsi rédigé :

« Art. 218-3. – À titre exceptionnel, l'année de la consultation qui sera organisée au cours du quatrième mandat du congrès et sans préjudice du droit, pour les intéressés, de demander volontairement leur inscription, la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux mentionnés au *d* de l'article 218, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans, appréciés à la date de la clôture définitive de la liste électorale spéciale et dans les conditions définies au dernier alinéa du même article 218.

Amdts COM-4, COM-5 rect

« Cette durée de domiciliation, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple du fait qu'un électeur y détient le centre de ses intérêts matériels et moraux.

Amdt COM-5 rect

« L'inscription d'office n'a pas de caractère automatique et fait l'objet d'un examen par la commission administrative sur le fondement des éléments fournis par l'État.

« Les conditions d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. »

Article 3

I. – Par dérogation aux 2° et 4° du II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation des communes de Bélep, de l'île des Pins,

②

③

④

⑤

①

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

d'Ouvéa peuvent, à leur demande, participer à la consultation prévue par le titre IX de la même loi organique dans les bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa sous la responsabilité du maire de chaque commune concernée.

II. – Les modalités d'application du I sont déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret précise notamment les modalités d'exercice du droit d'option octroyé aux électeurs des communes mentionnées au ~~I du présent article~~, le délai durant lequel ce dernier est ouvert, la manière dont est vérifiée l'absence de double inscription, les modalités d'établissement des listes d'émargement, la composition des bureaux de vote institués en vertu du présent article et les modalités de transmission des résultats.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

de Lifou, de Maré et d'Ouvéa peuvent, à leur demande, participer à la consultation prévue par le titre IX de la même loi organique dans les bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa sous la responsabilité du maire de chaque commune concernée.

II. – Les modalités d'application du I du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret précise notamment les modalités d'exercice du droit d'option octroyé aux électeurs des communes mentionnées au même I, le délai durant lequel ce dernier est ouvert, la manière dont est vérifiée l'absence de double inscription, les modalités d'établissement des listes d'émargement, la composition des bureaux de vote institués en vertu du présent article et les modalités de transmission des résultats.

Article 3 bis (nouveau)

I. – Par dérogation au 4° du II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, pour la consultation prévue par le titre IX de la même loi organique, ne peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration que :

1° Les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale ;

Amdt COM-10

2° Les électeurs qui établissent que des obligations professionnelles, une formation, un handicap, des raisons de santé, une absence de Nouvelle-Calédonie, l'assistance apportée à une personne malade ou infirme les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour de la consultation prévue au titre IX de la même loi organique ou de participer au scrutin en dépit de leur présence dans la commune.

Amdt COM-10, S/S amdt

②

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

COM-12

II. – Les personnes mentionnées au I doivent justifier de leur identité et fournir à l'appui de leur demande des justificatifs dûment établis.

④

III. – La liste des justificatifs à produire et les modalités d'application du présent article sont fixés par décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

⑤

Amdt COM-10

Article 4

**~~Période complémentaire de révision
des listes électorales spéciales
provinciales dans le cadre de la
consultation~~**

Article 4

Art. 219. – (...)

Il *bis*. – La liste électorale spéciale prévue au I est permanente. Elle fait l'objet d'une révision annuelle, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'année du scrutin, une période de révision complémentaire de la liste électorale en vigueur et de la liste électorale spéciale à la consultation peut être fixée par décret.

Lorsque les électeurs sont convoqués pour le scrutin, sont inscrites sur la liste électorale spéciale, dans les conditions prévues à l'article 218-2, les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin.

Sans préjudice des deuxième et troisième alinéas du présent II *bis*, le scrutin se fait, pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste, sur la base de la liste ayant fait l'objet de la révision annuelle prévue au premier alinéa du présent II *bis*.

L'institut de la statistique et des études économiques de la

Au deuxième alinéa du II *bis* de l'article 219 de la ~~même~~ loi organique, après les mots : « de la liste électorale en vigueur », sont insérés les mots : « , de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province ».

Au deuxième alinéa du II *bis* de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 précitée, après les mots : « de la liste électorale en vigueur », sont insérés les mots : « , de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province ».

Dispositions en vigueur

Nouvelle-Calédonie tient, dans les conditions prévues au VII de l'article 189, le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale prévue au I du présent article.

(...)

Art. 219. – (...)

II. – Sont applicables à la consultation le II de l'article 189 et, dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, les dispositions suivantes du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral :

1° Le chapitre I^{er} ;

2° Le chapitre II, à l'exception des articles L. 11 à L. 16, des deuxième à dernier alinéas de l'article L. 17, des articles L. 23, L. 37 et L. 40 ;

3° Le chapitre V ;

4° Le chapitre VI, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 57-1, L. 58, L. 66 et L. 85-1 ;

5° Le chapitre VII ;

6° Le chapitre VIII, à l'exception des articles L. 118-2 et L. 118-4.

Pour l'application de l'article L. 18 du même code :

Texte du projet de loi organique

Article 5

Dispositions tendant à garantir la sécurité juridique de la consultation par l'application de « grilles de lecture » adaptées aux spécificités locales et à la nature du scrutin et mesure de coordination

I. – Le II de l'article 219 de la même loi organique est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ~~remplacé par un alinéa~~ ainsi rédigé :

« Sont applicables à la consultation le II de l'article 189 et, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° du, ~~les dispositions~~ de l'article L. 385 du code électoral ainsi que les dispositions suivantes du titre I^{er} du livre I^{er} du même code : »

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 5

I. – Le II de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Sont applicables à la consultation le II de l'article 189 et, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° du relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, l'article L. 385 du code électoral ainsi que les dispositions suivantes du titre I^{er} du livre I^{er} du même code : » ;

①

②

③

Dispositions en vigueur

a) À la première phrase du premier alinéa, les mots : "chargée de la révision" sont remplacés par les mots : "chargée de l'établissement et de la révision" ;

b) Le second alinéa est supprimé.

(...)

Art. 221. – Un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres après consultation du congrès détermine en tant que de besoin les modalités d'application du présent titre autres que celles fixées par les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 218-1 et au II *bis* de l'article 219.

Texte du projet de loi organique

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application ~~des dispositions~~ du titre I^{er} du livre I^{er} du ~~code électoral~~, il y a lieu de lire : "parti ou groupement habilité à participer à la campagne " au lieu de : " candidat ", " binôme de candidats " ou " liste de candidats ". »

II. – L'article 221 de la ~~même~~ loi organique est ainsi modifié :

1° ~~Les mots~~ : « et au II *bis* de l'article 219 » ~~sont remplacés~~ par les ~~mots~~ : « , au ~~H~~ de l'article ~~218-2~~, et aux II *bis* et II *ter* de l'article 219 » ;

2° Il est ajouté un ~~deuxième~~ alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application des dispositions du présent titre relatives aux inscriptions d'office sur la liste électorale générale et sur la liste électorale spéciale à la consultation des électeurs, les autorités gestionnaires de la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie, des listes électorales générales de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française, du fichier national des électeurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des fichiers sociaux, et des fichiers ~~d'état civil~~ de droit commun et de droit coutumier transmettent aux commissions administratives d'une part, et aux commissions administratives spéciales prévues au II de l'article 189 d'autre part, les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms,

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du titre I^{er} du livre I^{er} du même code, il y a lieu de lire : "parti ou groupement habilité à participer à la campagne " au lieu de : " candidat ", " binôme de candidats " ou " liste de candidats ". »

II. – L'article 221 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée est ainsi modifié :

1° À la fin, la référence : « et au II *bis* de l'article 219 » est remplacée par les références : « , au dernier alinéa de l'article 218-3 et aux II *bis* et II *ter* de l'article 219 » ;

Amdt COM-7

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application des dispositions du présent titre relatives aux inscriptions d'office sur la liste électorale générale et sur la liste électorale spéciale à la consultation des électeurs, les autorités gestionnaires de la liste électorale générale de Nouvelle-Calédonie, des listes électorales générales de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française, du fichier national des électeurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des fichiers sociaux, et des fichiers d'état civil de droit commun et de droit coutumier transmettent aux commissions administratives d'une part, et aux commissions administratives spéciales prévues au II de l'article 189 d'autre part, les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms,

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

nationalité, date et lieu de naissance, et adresse des personnes remplissant les conditions requises pour leur inscription d'office ainsi que les dates d'affiliation et durées de présence dans les fichiers sociaux. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives ou aux commissions administratives spéciales par l'intermédiaire de l'institut de la statistique et des études économiques. »

nationalité, date et lieu de naissance, et adresse des personnes remplissant les conditions requises pour leur inscription d'office ainsi que les dates d'affiliation et durées de présence dans les fichiers sociaux. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives ou aux commissions administratives spéciales par l'intermédiaire de l'institut de la statistique et des études économiques. »

Article 5 bis (nouveau)

Art. 216. – I. – La consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution est organisée conformément aux dispositions du présent titre.

II. – Les électeurs sont convoqués par décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le décret fixe le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin.

La publication au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie du décret de convocation des électeurs appelés à participer à la consultation intervient au plus tard quatre semaines avant le jour du scrutin.

Le corps électoral se prononce à la majorité des suffrages exprimés.

À la première phrase du premier alinéa du II de l'article 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précitée, après le mot : « gouvernement », sont insérés les mots : « et du congrès ».

Amdt COM-2, S/S amdt COM-9

Article 6
~~Entrée en vigueur~~

La présente loi organique entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

Article 6

La présente loi organique entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 5

Amendement n° COM-1 rect. présenté par

MM. POADJA et MARSEILLE, Mme BILLON, MM. BONNECARRÈRE, DELAHAYE et DÉTRAIGNE, Mmes DINDAR, FÉRAT et JOISSAINS, MM. KERN, LAUREY, LONGEOT et MOGA et Mme TETUANUI

Alinéa 4

L'article 5 est ainsi modifié :

I. - Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Sont ajoutés cinq alinéas ainsi rédigés :

II. - Après l'alinéa 5

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Pour l'application de l'article L. 71 du même code :

« *a*) Aux *a* et *b*, les mots : « attestant sur l'honneur » sont remplacés par les mots : « qui établissent ».

« *b*) Aux mêmes *a* et *b*, après les mots « professionnelles » et « formation », sont insérés les mots « dûment constatées , ».

I bis. - Après le II du même article 219, il est inséré un *II bis A* ainsi rédigé :

« *II bis A.* - Les électeurs peuvent exercer leur droit de vote par une procuration spécialement établie en vue de la consultation. »

III. - Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

III. - Les procurations établies, en application de l'article L. 71 du code électoral, avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont annulées, en tant que leur validité s'étend à la consultation prévue au titre IX de la même loi organique. »

Objet

La consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie revêt une importance toute particulière. Cette consultation exceptionnelle nécessite une adaptation des modalités d'exercice du vote par procuration, eu égard à l'enjeu du scrutin.

En Nouvelle-Calédonie, le recours à un vote par procuration est une pratique bien plus étendue qu'au niveau national. A titre d'exemple, on a recensé, lors des élections provinciales de 2014, 32% de procurations à Lifou et 25% à Maré.

Ainsi, pour garantir la sincérité du scrutin, en favorisant le vote personnel des électeurs admis à participer à la consultation, il convient de mieux encadrer le recours au vote par procuration, aujourd'hui défini à l'article L. 71 du code électoral.

Tel était le souhait exprimé lors du XVIème comité des signataires, dont le relevé de conclusions précisait que la première réunion du groupe de travail serait notamment consacrée aux moyens de « *mieux cadrer les conditions et justificatifs à fournir pour l'établissement des procurations électorales* ».

Dans cette perspective, le congrès de la Nouvelle-Calédonie indique, dans son avis du 23 novembre 2017, adopté à l'unanimité, que « *dans le souci de garantir la sincérité du scrutin, en favorisant le vote personnel des électeurs admis à participer à la consultation tout en n'excluant pas la possibilité de recourir au vote par procuration dans certaines circonstances exceptionnelles, [il] propose d'encadrer davantage le recours au vote par procuration.* »

Or, le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, ne comporte pas de dispositions relatives au régime des procurations.

En effet, le Conseil d'Etat a écarté, dans son avis du 30 novembre 2017, « *les dispositions introduites dans le projet de loi à la suite de l'avis émis par le congrès de Nouvelle-Calédonie, qui tendent à restreindre de manière générale, pour l'ensemble des électeurs, les modalités de recours aux procurations à l'occasion de la prochaine consultation.* »

Le Conseil d'Etat a considéré, d'une part, que le Gouvernement n'avait pas été « *en mesure de fournir un motif d'intérêt général susceptible de fonder cette mesure dérogatoire au droit existant tel qu'il résulte de l'article L. 71 du code électoral [...]* » et d'autre part, qu'il appartenait au législateur organique et non à un décret en Conseil d'Etat de fixer les modalités relatives aux justificatifs à fournir.

Suivant cet avis, cet amendement propose une rédaction nouvelle qui reprend les termes de l'article L. 71 du code électoral avant sa modification par l'ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003. Plutôt que de modifier les critères de recours à la procuration, il introduit, à l'article 219 de la loi organique, relatif à l'application des dispositions du code électoral à la consultation, une obligation d'établir qu'en raison d'obligations dûment constatées, il sera impossible à l'électeur concerné d'être présent dans la commune ou de participer au scrutin.

Ainsi, la liste des raisons permettant aux électeurs de recourir au vote par procuration, prévue par l'article L. 71 du code électoral (obligations

professionnelles, handicap, raison de santé, obligations de formation, vacances ou résidence dans une commune différente) demeure inchangée.

Enfin, l'amendement précise que, pour ce seul scrutin, les procurations dressées antérieurement à la promulgation de la loi organique et qui auront donc été établies sur la base d'attestations sur l'honneur, seront nulles de plein droit.

Article additionnel après l'article 5

Amendement n° COM-11 présenté par

Le Gouvernement

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Art. 6. - Les troisièmes à cinquièmes alinéas du IV de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Ces temps d'antenne sont répartis, entre les partis ou groupements habilités à participer à la campagne, par accord entre les présidents des groupes intéressés au congrès. A défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par la commission de contrôle entre les partis ou groupements habilités en fonction du nombre de membres du congrès qui ont déclaré s'y rattacher, apprécié à la date à laquelle la décision de la commission de contrôle dressant la liste des partis ou groupements admis à participer à la campagne est publiée au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie.

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle ouverte en vue de la consultation.

« Pendant la durée de la campagne, le Conseil supérieur de l'audiovisuel adresse à l'ensemble des services de radio et de télévision à vocation nationale et locale, quel que soit leur mode de diffusion par tout procédé de communication électronique en Nouvelle-Calédonie, des recommandations pour l'application des principes définis à l'article 1er de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. A compter du début de la campagne et jusqu'à la veille du scrutin, les mêmes services de radio et de télévision respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la répartition des temps d'antenne, en ce qui concerne la reproduction des déclarations et écrits émanant des représentants de chaque parti ou groupement politique habilité à participer à la campagne.

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel délègue l'un de ses membres en Nouvelle-Calédonie à l'occasion de la campagne. »

Objet

Le présent amendement vise à modifier les dispositions de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relatives à la campagne audiovisuelle officielle en vue de la consultation. Il prévoit une répartition à l'amiable des temps d'antenne entre partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne et actualise les modalités d'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel durant la campagne.

En premier lieu, la modification proposée prévoit que la répartition des temps d'antenne s'effectue par accord entre les présidents des groupes intéressés au congrès. S'en remettant à la capacité des acteurs locaux à trouver un accord ce dispositif s'inspire en partie de celui mis en œuvre dans le cadre des élections législatives générales jusqu'en 2017.

A défaut d'accord, les dispositions actuelles du IV de l'article 219 de la loi organique de 1999 s'appliqueront, c'est-à-dire une répartition des temps d'antenne entre partis ou groupements habilités en fonction de leur représentation au congrès par la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation. En l'absence d'entente entre présidents de groupes au congrès, ce critère de représentativité est donc de nature à permettre un traitement équitable des partis ou groupements dans le cadre de la campagne audiovisuelle officielle en vue de la consultation. En outre, le présent amendement supprime la durée-plancher de cinq minutes initialement mise à disposition de chaque formation habilitée, qui ne présente aucune garantie supplémentaire permettant une répartition équitable des temps d'antenne

En second lieu, les autres modifications envisagées sont des ajustements permettant d'actualiser les dispositions relatives à l'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Elles visent d'abord à ce que les recommandations du Conseil s'appliquent plus largement à « *l'ensemble des services de radio et de télévision à vocation nationale et locale, quel que soit leur mode de diffusion par tout procédé de communication électronique* », à l'exception donc des services de radio et de télévision étrangers, pour reprendre les termes actualisés et validés par le collège du Conseil de l'article 2 de sa recommandation n°2017-06 du 19 octobre 2017 en vue de l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse. Ensuite, le présent amendement précise les modalités de contrôle par le CSA des temps d'antenne en limitant ce dernier à la reproduction des déclarations et écrits émanant des représentants de chaque parti ou groupement habilité à participer à la campagne. Enfin, il garantit la présence sur place d'un des membres du Conseil pendant la campagne.