

N° 152

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2017

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

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

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE,

Premier ministre

Par Mme Annick GIRARDIN,

ministre des outre-mer

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



# Table des matières

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	5
PROJET DE LOI ORGANIQUE.....	7
ÉTUDE D'IMPACT.....	13
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.....	43



## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Réuni le jeudi 2 novembre 2017 sous la présidence du Premier ministre, le XVI<sup>ème</sup> comité des signataires de l'accord de Nouméa, institué par son point 6.5, s'est prononcé en faveur de mesures destinées à « garantir la légitimité et la sincérité des résultats du scrutin » en favorisant l'inscription sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie et facilitant les opérations de vote.

Conformément au point V du relevé de conclusions de ce comité, le projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie traduit l'accord politique trouvé lors de ce XVI<sup>ème</sup> comité : il apporte les modifications nécessaires aux articles de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

**L'article 1<sup>er</sup>** crée une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales des communes de la Nouvelle-Calédonie pour tous les Français âgés de dix-huit ans et plus, non déjà inscrits sur une liste électorale et ayant leur domicile depuis au moins six mois dans l'une des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Conformément aux engagements pris par l'Etat dans le cadre du XV<sup>ème</sup> comité des signataires, l'expertise du Conseil d'Etat a été sollicitée sur la possibilité juridique de créer une procédure d'inscription d'office sur la liste électorale générale. Son avis du 7 septembre 2017 a été transmis à chacun des partenaires et publié à la demande du Gouvernement.

Cette mesure, exceptionnelle et dérogatoire du droit commun, a pour objectif de tendre vers l'exhaustivité des listes électorales générales de la Nouvelle-Calédonie et, *in fine*, de la liste électorale spéciale à la consultation.

**L'article 2** crée un article 218-3 dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Il ajoute un cas d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation, qui relève de la catégorie *d* de l'article 218 de la loi précitée. Ce nouveau cas concerne les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, dès

lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois années, durée appréciée à la date de clôture définitive de la liste électorale spéciale pour la consultation.

Cette présomption de détention du centre des intérêts matériels et moraux est réfragable et, conformément aux dispositions de l'article 218-2 précité, fait l'objet d'un examen par la commission administrative spéciale qui procède à l'inscription.

**L'article 3** a pour objet de permettre aux électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa et inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation à la date de publication définitive de cette liste l'année du scrutin, de participer, à leur demande, à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté dans des bureaux de vote ouverts à Nouméa à cet effet.

Il s'agit d'une mesure exceptionnelle, dérogoire au droit commun, et mise en place pour le seul territoire de la Nouvelle-Calédonie et dans le seul cadre de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

**L'article 4** élargit la possibilité d'ouvrir une période complémentaire de révision des listes électorales l'année du scrutin, à ce jour restreinte aux seules listes électorales générales et spéciale à la consultation, à la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de provinces.

**L'article 5** tend à garantir la sécurité juridique de l'organisation de la consultation en modifiant le II de l'article 219 relatif à l'application du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, en opérant un renvoi à la grille de lecture applicable aux spécificités de la Nouvelle-Calédonie de l'article L. 385 du même code, et en introduisant une grille de lecture substituant les références aux « partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne » à celles du code électoral applicables aux candidats. Par ailleurs, il modifie, par souci de coordination, l'article 221 de la loi organique relatif aux décrets d'application du titre IX de cette même loi organique, et le complète afin de préciser le type et l'origine des informations dont disposeront les commissions afin de procéder aux inscriptions d'office prévues au même titre IX.

**L'article 6** prévoit une entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

## PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

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

### Article 1<sup>er</sup>

#### Inscription d'office sur la liste générale

- ① 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 :
- ② « 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.
- ③ « 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.

- ④ « 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**

- ① Après l'article 218-2 de la même loi organique, il est inséré un article 218-3 ainsi rédigé :
- ② « *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.
- ③ « 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.
- ④ « 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.
- ⑤ « 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 »**

- ① 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 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.
- ② 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.

### **Article 4**

#### **Période complémentaire de révision des listes électorales spéciales provinciales**

*dans le cadre de la consultation*

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 ».

**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*

- ① I. – Le II de l'article 219 de la même loi organique est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « 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<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du même code : ».
- ④ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Pour l'application des dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> 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 ". »
- ⑥ II. – L'article 221 de la même loi organique est ainsi modifié :
- ⑦ 1° Les mots : « et au II *bis* de l'article 219 » sont remplacés par les mots : « , au II de l'article 218-2, et aux II *bis* et II *ter* de l'article 219 » ;
- ⑧ 2° Il est ajouté un deuxième alinéa ainsi rédigé :

- ⑨ « 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, 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 6**

#### **Entrée en vigueur**

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

Fait à Paris, le 8 décembre 2017

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La ministre des outre-mer

Signé : ANNICK GIRARDIN





## **ÉTUDE D'IMPACT**

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

NOR : MOMO1731354L/Bleue-1

6 décembre 2017

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>3</b>
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS</b>	<b>4</b>
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION</b>	<b>5</b>
<b>1. ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>6</b>
1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL ET ORGANIQUE	6
1.1.1 <i>L'accord de Nouméa sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie</i>	6
1.1.2 <i>La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie</i>	7
1.1.3 <i>La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie</i>	7
1.2. CADRE RELATIF AUX MODALITES ELECTORALES	9
<b>2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>11</b>
2.1. NECESSITE DE LEGIFERER	11
2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	12
<b>3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU</b>	<b>14</b>
<b>4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES</b>	<b>24</b>
4.1. IMPACTS JURIDIQUES	24
4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS	26
4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	27
4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS	28
4.5. IMPACTS SOCIAUX	28
<b>5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION</b>	<b>28</b>
5.1. CONSULTATIONS MENEES	28
5.2. MODALITES D'APPLICATION	29
5.2.1 <i>Application dans le temps</i>	29
5.2.2 <i>Application dans l'espace</i>	29
5.2.3 <i>Textes d'application</i>	29

## INTRODUCTION GENERALE

Le présent projet de loi organique modifie la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, afin de favoriser l'inscription sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie et faciliter les opérations de vote s'agissant de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, prévue par l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998 et par le titre IX de la loi organique.

Cet accord prévoit, dans son point 6.5, la mise en place d'un comité des signataires, chargé de veiller au respect de ses orientations et à la mise en œuvre de ses stipulations.

A l'occasion de la XVI<sup>ème</sup> réunion de ce comité de signataires de l'accord de Nouméa, le 2 novembre 2017, les partenaires calédoniens se sont accordés sur ces modifications à apporter à la loi organique pour garantir la légitimité et la sincérité de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue au titre IX de la loi organique précitée. Ainsi, aux termes du point V du relevé de conclusions de ce XVI<sup>ème</sup> comité des signataires, *« les partenaires affirment leur volonté de régler la problématique de l'absence de Calédoniens relevant du corps référendaire sur la liste électorale pour la consultation. Les partenaires conviennent que le règlement de cette question permettra de garantir la légitimité et la sincérité du résultat du scrutin. »*.

Ainsi, alors que le mandat du congrès de Nouvelle-Calédonie compétent pour fixer la date de la consultation a débuté en mai 2014, la loi organique du 19 mars 1999, déjà modifiée à plusieurs reprises, nécessite aujourd'hui d'être complétée sur le point particulier de l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, dans le respect de ces conclusions.

Le projet de loi organique traduit donc juridiquement, ainsi que le Gouvernement s'y est engagé, cet accord politique.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires
1	Inscription d'office sur les listes électorales générales	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)  Conseil national d'évaluation des normes
2	Inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)
3	Dispositif des « bureaux de vote délocalisés »	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)  Conseil national d'évaluation des normes
4	Période complémentaire de révision de la liste électorale spéciale « provinciales » dans le cadre de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)  Conseil national d'évaluation des normes
5	Dispositions de coordination et de mise à jour de références au code électoral, tendant à garantir la sécurité juridique de la consultation	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)  Conseil national d'évaluation des normes
6	Entrée en vigueur au lendemain de la publication au Journal officiel de la République française	Congrès de la Nouvelle-Calédonie (sur la base de l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie)



## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Texte d'application	Administration compétente
1	Modalités de l'inscription d'office sur les listes électorales générales et de l'identification des électeurs	Décret en Conseil d'Etat	DGOM et DMAT
2	Modalités de l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation et de l'identification des électeurs	Décret en Conseil d'Etat	DGOM et DMAT
3	Modalités d'organisation et de fonctionnement des « bureaux de vote délocalisés »	Décret en Conseil d'Etat	DGOM et DMAT
4	Fixation des dates de la période complémentaire de révision de la liste électorale spéciale provinciales dans le cadre de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté	Décret	DGOM et DMAT

# 1. ÉTAT DES LIEUX

## 1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL ET ORGANIQUE

### 1.1.1 L'accord de Nouméa sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie

Dix ans après les accords de Matignon du 26 juin 1988, les forces politiques calédoniennes et le Gouvernement se sont accordés sur la nécessité d'ouvrir une nouvelle période transitoire pour « définir pour vingt années l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation ».

L'Accord de Nouméa du 5 mai 1998<sup>1</sup> reconnaît l'existence d'une double légitimité des Kanak et des autres communautés ayant participé à l'histoire du territoire et entend favoriser la construction d'un « destin commun ». Le nouveau statut prévoit une autonomie forte et de larges transferts de compétences. Le congrès de la Nouvelle Calédonie devient une assemblée législative dans les domaines concernés par les transferts de compétences. Un gouvernement local, composé à la proportionnelle des groupes au Congrès, assure les fonctions exécutives.

Le point 5 de l'accord prévoit qu'au cours du quatrième mandat du congrès (2014-2018), sera organisée une « consultation électorale » portant sur « le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité ». Par ailleurs, il est prévu que « Le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global ». Le corps électoral appelé à se prononcer est défini au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa.

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

---

<sup>1</sup> L'accord sur la Nouvelle-Calédonie, est signé à Nouméa le 5 mai 1998, a été publié au Journal officiel de la République française le 27 mai 1998 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000555817>.

### **1.1.2 La loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie**

Deux mois seulement après la signature de l'accord, la Constitution a été révisée pour tirer les conséquences de l'accord de Nouméa, par la voie d'une convocation du congrès.

La loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie rétablit un titre XIII, intitulé : « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie.* » et comprenant les articles 76 et 77.

L'article 76 prévoit l'approbation référendaire de l'accord par les populations de la Nouvelle-Calédonie, qui est intervenue le 8 novembre 1998 avec plus de 71 % de « oui ».

L'article 77 renvoie à une loi organique le soin de déterminer les transferts de compétences de l'Etat aux institutions calédoniennes, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie, les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier et enfin « *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* ». L'article 77 sera complété par la loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 pour apporter une précision sur la définition du corps électoral spécial appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

### **1.1.3 La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie**

La loi organique, à laquelle renvoie l'article 77 de la Constitution, est la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Elle est complétée par une loi ordinaire n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie pour les domaines autres que ceux mentionnés dans l'article 77.

La loi organique de 1999 a été modifiée à de nombreuses reprises, souvent de façon ponctuelle, parfois de façon plus substantielle comme en août 2009 :

#### **Les principales modifications de la loi organique du 19 mars 1999**

- loi organique n° 2000-612 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de la Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna du 4 juillet 2000
- loi organique n° 2007-223 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007 (article 16)
- Ordonnance n° 2009-536 portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer du 14 mai 2009 (article 18)
- Loi organique n°2009-969 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte du 3 août 2009,
- Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution
- Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits,
- Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs,
- Loi organique n° 2011-870 du 25 juillet 2011 modifiant l'article 121 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie
- Loi organique n°2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux

- Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté

La loi organique du 19 mars 1999 comprend un titre IX consacré à « la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté » qui reprend les prévisions de l'accord de Nouméa et vient en préciser les modalités. Ce titre comprend actuellement les dispositions suivantes :

L'article 216 prévoit que les électeurs sont convoqués par décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Ce décret fixe le texte de la question posée et les modalités d'organisation du scrutin.

L'article 217 se rapporte à la détermination de la date de la consultation, qui doit intervenir au plus tard six mois avant l'expiration du mandat du congrès commençant en 2014. La fixation de la date incombe au Congrès à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Cependant, si le congrès ne s'est pas prononcé à l'expiration de l'avant-dernière année du mandat, celle-ci est arrêtée par le Gouvernement par décret en conseil des ministres. L'article 217 reprend également l'accord de Nouméa pour venir prévoir, en cas de rejet de l'accèsion à la pleine souveraineté, l'organisation d'un second scrutin à la demande d'un tiers des membres du congrès, voire d'un troisième en cas de nouvelle réponse négative.

L'article 218 applique le point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa relatif au corps électoral restreint qui sera admis à participer à la consultation (*cf infra*).

Concernant la constitution de la liste électorale spéciale à la consultation, l'article 3 de la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 relative à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a inséré un article 218-1 et un article 218-2 dans la loi organique du 19 mars 1999. Le premier crée une commission consultative d'experts chargée de conseiller les commissions administratives spéciales sur l'appréciation d'un des critères, fondé sur le rattachement des intérêts matériels et moraux du demandeur. L'article 218-2 confère aux commissions administratives spéciales pour l'établissement de la liste électorale spéciale « consultation » la possibilité d'inscrire d'office de certaines catégories de citoyens ayant qualité pour y figurer.

L'article 219 traite de l'établissement de la liste électorale spéciale « consultation », en rendant applicables certaines dispositions, adaptées pour certaines, du code électoral à cette fin. Elle prévoit une révision annuelle de la liste, et la faculté d'une révision complémentaire l'année du scrutin. Le même article instaure une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation, présidée par un conseiller d'Etat et comprenant en outre deux magistrats administratifs et deux magistrats judiciaires. Il prévoit également les conditions dans lesquelles les partis participeront à la campagne électorale ainsi que les modalités d'organisation matérielle du scrutin.

L'article 220 attribue le contentieux de la régularité de la consultation au Conseil d'Etat.

L'article 221 précise que les modalités d'application du titre IX relatif à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté sont fixées par décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres, après consultation du congrès, à l'exception de la fixation des règles de fonctionnement de la commission consultative d'experts, qui rend des avis sur les demandes d'inscription sur la liste électorale spéciale à la consultation sur le fondement du critère des centres d'intérêts matériels et moraux, et de la révision annuelle de cette liste. Ces règles sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

## **1.2. CADRE RELATIF AUX MODALITES ELECTORALES**

Trois listes électorales coexistent en Nouvelle-Calédonie :

- les listes électorales générales qui sont utilisées à l'occasion des élections présidentielles, législatives, sénatoriales, municipales et européennes ;
- la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province, définie à l'article 188 de la loi organique ;
- la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, définie à l'article 218 de la loi organique.

1.2.1 Les corps électoraux spéciaux sont la traduction de la notion de citoyenneté calédonienne mentionnée dans l'accord de Nouméa.

Le corps électoral spécial pour l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté est décrit au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa. Il comprend les électeurs inscrits sur les listes électorales générales qui remplissent en outre au moins l'une des huit conditions suivantes :

- a) Avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa ;
- 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) Etre nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;

h) Etre nés à compter du 1<sup>er</sup> 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.

Pour apprécier la condition de domicile, l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 précise que les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération.

Ces conditions sont appréciées par les commissions administratives spéciales chargées d'établir et de réviser la liste électorale spéciale consultation. Chaque électeur produit, à l'appui de sa demande, tous les éléments de nature à prouver qu'il remplit ces conditions. L'électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

Pour faciliter l'inscription des électeurs satisfaisant à ces conditions sur la liste électorale spéciale, le législateur organique a souhaité, par la loi organique du 5 août 2015 susmentionnée, conférer à la commission administrative spéciale des possibilités d'inscription d'office de certains d'entre eux, pour lesquels elle est en situation de statuer même en l'absence de démarche des intéressés et sans affecter naturellement la possibilité pour eux d'effectuer cette démarche volontairement :

- Les électeurs ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, (mentionnés au a de l'article 218) ;
- Les électeurs ayant ou ayant eu le statut civil coutumier (d du même article 218) ;
- Les électeurs natifs en Nouvelle-Calédonie et pour lesquels la loi présume qu'ils détiennent le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie (d de l'article 218), dès lors qu'ils satisfont l'une des conditions suivantes :
  - 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 ;
  - 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 ;

- 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 ;
- Les électeurs nés à compter du 1er janvier 1989 et ayant atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et ayant un de leurs parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998. (h de l'article 218), dès lors qu'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.
- Enfin, la commission administrative spéciale peut procéder à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale consultation des jeunes qui atteignent 18 ans à la clôture des listes électorales générales, sous réserve naturellement qu'ils satisfassent par ailleurs une des conditions posées par l'article 218 pour figurer sur la LESC.

1.2.2 L'inscription sur une liste électorale générale est la condition préalable à l'inscription sur l'une ou l'autre des listes « spéciales ». En effet, le point 2.2.1 de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 stipule que le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application de cet accord comporte « *les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5* » et qui remplissent par ailleurs certaines conditions. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de confirmer que cette référence à l'inscription sur les « listes électorales » renvoie aux listes électorales générales pour les élections nationales, européennes ou municipales, dans ses avis des 6 février 2014, 9 janvier 2015 et 7 septembre 2017.

Au 20 octobre 2017, 189 890 personnes étaient inscrites sur les listes électorales générales en Nouvelle-Calédonie.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

L'organisation de la consultation de 2018 dans des conditions optimales nécessite, au-delà de la mise en œuvre de mesures matérielles facilitatrices d'ores et déjà prévues, l'édiction de nouvelles règles dont il est ici question.

Comme cela a été précédemment indiqué, l'article 77 de la Constitution prévoit qu'une loi organique détermine « *les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier* » et « *les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi* ».

S'agissant plus précisément de l'extension de la procédure d'inscription d'office à tous les résidents de la Nouvelle-Calédonie qui ne sont pas déjà inscrits sur une liste électorale générale qui relève, en première analyse, du domaine de la loi ordinaire conformément aux termes de l'article 34 de la Constitution, qui précise que la loi fixe les règles concernant les droits civiques, le Conseil d'Etat a estimé, dans son avis du 7 septembre 2017, que cette mesure relevait de la loi organique « *dès lors que l'instauration d'une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales de Nouvelle-Calédonie aurait pour objet et pour effet, en vue de favoriser la participation des électeurs, d'affecter les conditions dans lesquelles se tiendra la consultation prévue par l'accord de Nouméa* ».

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif du présent projet de loi organique est de permettre au plus grand nombre de personnes remplissant les conditions requises de participer effectivement à la consultation de 2018 sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

Il s'agit en particulier des personnes majeures actuellement non inscrites sur les listes électorales, en leur offrant la possibilité de s'inscrire en temps utile ou, le cas échéant, en permettant leur inscription d'office sur la liste électorale générale, puis spéciale.

La perspective de la consultation sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle Calédonie fait l'objet d'échanges réguliers dans le cadre du comité des signataires.

Lors du XV<sup>ème</sup> comité qui s'est tenu le 7 novembre 2016, des préoccupations se sont exprimées sur l'absence d'exhaustivité de la liste électorale pour la consultation :

*« Les partenaires reconnaissent d'emblée unanimement que la sincérité et la légitimité de la consultation de sortie exigent que l'effort maximum soit réalisé afin que les Calédoniens relevant du corps électoral référendaire puissent effectivement exercer leur devoir électoral à travers l'inscription sur la liste électorale de la consultation prévue par l'Accord de Nouméa.*



*L'Etat informe les partenaires calédoniens des données partielles se dégageant à l'issue des premiers travaux de croisement entre la liste électorale générale et le fichier des personnes relevant du statut civil coutumier. A ce jour, 13 410 personnes de ce statut ne sont pas inscrites sur la liste électorale générale, ce chiffre n'étant pas définitif. Le travail est toujours en cours s'agissant des Calédoniens ne relevant pas du statut civil coutumier. De plus, la résidence de toutes ces personnes en Nouvelle-Calédonie devra être vérifiée.*

*A la suite de la demande soulevée par l'Union Calédonienne tendant à inscrire automatiquement sur la liste électorale référendaire les Kanak de statut civil coutumier non présents sur la liste électorale générale, les partenaires ont longuement et activement débattu de la constitution effective de la liste référendaire.*

*Les partenaires notent par ailleurs les propositions formulées par Calédonie Ensemble tendant à ce que tous les natifs calédoniens, quelle que soit leur origine ethnique, résidant en Nouvelle-Calédonie, soient inscrits sur la liste électorale référendaire dès lors qu'une procédure d'inscription automatique serait décidée.*

*Les Républicains privilégient quant à eux la démarche volontaire d'inscription sur les listes électorales. En tout état de cause, ils souhaitent qu'un traitement identique soit réservé à l'ensemble des natifs calédoniens.*

*A ce stade, faute de consensus et afin d'éclairer le débat, l'Etat s'engage à faire réaliser l'expertise constitutionnelle et législative des différentes options proposées au cours des prochains mois. En tout état de cause, un accord politique préalable serait nécessaire pour qu'une modification de la loi organique soit envisagée, modification qui ne pourrait intervenir qu'au cours de la prochaine législature.*

*Afin de circonscrire le problème, les partenaires demandent au Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie de poursuivre l'évaluation quantitative et nominative des non-inscrits sur la liste référendaire au regard des droits électoraux garantis par l'Accord de Nouméa et la loi organique. Ils conviennent qu'à l'issue de ces travaux, le Haut-Commissaire, en lien avec le groupe de travail sur les questions électorales, communiquera publiquement, mais de manière anonyme, le nombre des personnes présumées non-inscrites. La communication détaillera les chiffres globaux pour l'ensemble du territoire, pour chaque commune de résidence, et pour chaque statut civil.*

*Les partenaires conviennent qu'à l'issue de ces travaux et de la publication des résultats, le Haut-Commissaire informera chaque personne concernée de sa situation et lui proposera une démarche d'inscription volontaire. A cette occasion, il fera part, conformément à l'article R. 5 du code électoral, de la possibilité de recourir à un mandataire tiers électeur afin de faciliter les formalités ».*

A la suite de ces travaux, les membres du comité des signataires sont parvenus à un accord politique lors du XVI<sup>ème</sup> comité le 2 novembre 2017. Cet accord est ainsi formulé :

*« Les partenaires conviennent 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 LESC.*

*Dans le strict respect du corps électoral déterminé au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, cette démarche permettra aux commissions administratives spéciales de procéder à l'inscription d'office sur la LESC, des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux, des natifs de statut civil de droit commun. 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 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'Etat.*

*En toutes hypothèses, les modifications de la loi organique n'auraient pas vocation à créer une nouvelle catégorie d'électeurs au sens du point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, retranscrit à l'article L218 de la loi organique portant statut de la Nouvelle-Calédonie, mais à préciser les conditions de mise en œuvre d'une de ces catégories ».*

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Les options présentées renvoient à quatre types de préoccupations :

- L'élargissement de la possibilité de l'inscription d'office sur les listes électorales générales est, en ce sens, une condition préalable à la recherche de l'exhaustivité de la liste électorale spéciale à la consultation et plus largement, du respect de l'accord de Nouméa. Il est donc souhaitable de disposer de l'assise la plus large possible au niveau des listes électorales générales, pour pouvoir ensuite tendre vers l'exhaustivité de la liste électorale spéciale.
- Cette première condition satisfaite, il convient également de permettre l'inscription sur la liste électorale spéciale du plus grand nombre possible d'électeurs relevant du d) de l'article 218 de la loi organique en autorisant les commissions administratives spéciales à procéder à l'inscription d'office sur cette liste des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils remplissent une condition de résidence des natifs de statut civil de droit commun.
- Il s'agit également de répondre à certaines difficultés rencontrées par des électeurs pour se rendre aux urnes dans le contexte insulaire propre à la Nouvelle-Calédonie.

- Il conviendrait par ailleurs d'étendre la possibilité de procéder à une période de révision complémentaire pour la liste électorale pour les élections provinciales et le congrès, dès lors que le fait de figurer sur celle-ci fait partie des critères ouvrant droit, dans certaines conditions, à s'inscrire sur la liste électorale spéciale consultation.

### **3.1 Article 1<sup>er</sup> : élargissement des listes électorales générales**

#### **3.1.1 Options envisageables**

A partir du recensement effectué en 2014, la population majeure qui réside en Nouvelle-Calédonie s'élève à environ 210 000 personnes. Dans le même temps, 189 890 personnes y sont inscrites sur les listes électorales générales. Le nombre de personnes non inscrites sur les listes électorales générales est donc estimé au maximum à 20 000.

Deux options sont envisageables pour réduire ce nombre : une action d'information et de sensibilisation des personnes actuellement non inscrites sur les listes électorales générales et une mesure exceptionnelle d'inscription d'office sur ces mêmes listes de certaines d'entre elles.

##### ***a) L'information et la sensibilisation des électeurs***

Une campagne de communication a été initiée en 2017 par le Haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie, en vue d'inciter les habitants à s'inscrire sur les listes électorales – générales et spéciales – en vue de participer à la consultation de 2018. Elle a comporté notamment l'envoi de courriers personnalisés aux personnes majeures supposées non inscrites sur les listes électorales (*cf infra*). A cette fin, une recherche par croisement de différents fichiers informatiques locaux a été mise en œuvre dans les conditions prévues par 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.

Le bilan de la campagne d'envoi de courriers de sensibilisation en 2016 est retracé ci-dessous :

Source du fichier	Envoi de courriers	Courriers revenus NPAI	Courriers livrés	Inscription LEG 2017	% succès
ECDC-Nouméa	4 097	419	3 678	988	<b>27 %</b>
EC coutumier	4 628	464	4 164	977	<b>23 %</b>
Total	8 725	883	7 842	1 965	<b>25 %</b>

A l'issue des croisements effectués en 2017, ont été identifiées 7 000 personnes de statut de droit coutumier et 3 800 personnes nées en Nouvelle-Calédonie et de statut de droit commun non inscrites sur la liste électorale spéciale à la consultation auxquelles un courrier de sensibilisation va être adressé.

L'information et la sensibilisation des électeurs se poursuivront dans les derniers mois de l'année 2017 et tout au long de l'année 2018. Le décret du 29 novembre 2016 précité a été actualisé et complété à cette fin, après consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés, par un décret n° 2017-1489 du 24 octobre 2017 qui pérennise les croisements de fichiers jusqu'à la date de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

***b) Une évolution législative pour permettre une inscription d'office des électeurs concernés***

Afin d'éviter des démarches administratives de la part des électeurs, il sera procédé à l'inscription d'office sur les listes électorales générales des électeurs qui rempliront les conditions requises. Les démarches d'information et de sensibilisation des électeurs sur les listes se poursuivront en parallèle.

Interrogé par le Gouvernement sur la possibilité d'instituer un mécanisme propre à la Nouvelle Calédonie d'inscription d'office sur les listes électorales générales, le Conseil d'État a, dans son avis du 7 septembre 2017, relevé que l'inscription d'office sur les listes électorales, déjà prévue par le code électoral pour les personnes atteignant l'âge de dix-huit ans et qui sera étendue à compter du 31 décembre 2019 aux personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française, ne méconnaît en elle-même aucun texte ou principe de valeur constitutionnelle, notamment pas le caractère universel, égal et secret du suffrage, ni les dispositions de l'article 3 de la Constitution aux termes desquelles « *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

Le Conseil d'État estime par ailleurs, qu'une telle procédure exceptionnelle d'inscription d'office 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 de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, alors même que, comme il l'a relevé dans son avis du 3 mars 2016, la tenue des listes électorales dans cette collectivité présente des particularités, et, au surplus, de l'objectif d'intérêt général qui s'attache à ce que la participation à une consultation sur l'accession à la pleine souveraineté soit la plus large possible.

Toutefois, dans le même avis, le Conseil d'État considère que le bénéfice de cette procédure ne pourrait, sans méconnaître le principe d'égalité entre les citoyens résidant en Nouvelle-Calédonie, être réservé à une catégorie de personnes plutôt qu'à une autre, notamment au regard du statut civil des intéressés. Pour le Conseil d'État, un tel critère serait sans rapport avec l'objet de la norme envisagée, qui est de faciliter l'inscription sur les listes électorales de tous ceux qui remplissent les conditions pour y figurer, sans autre distinction.

### **3.1.2 Option retenue**

Les deux options ne sont pas antagonistes et sont même complémentaires. L'option normative retenue consiste en l'inscription d'office sur les listes électorales générales, par les commissions administratives compétentes, de tous les Français de dix-huit ans et plus, remplissant deux conditions cumulatives :

- être résident ou domicilié depuis six mois au moins dans l'une des communes de la Nouvelle-Calédonie. Cette condition correspond à la condition d'inscription sur les listes électorales posée au 1° de l'article L. 11 du code électoral, et suit en ce sens les recommandations du Conseil d'État. 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 des listes. Pour son appréciation, les périodes passées en dehors de la Nouvelle-Calédonie pour des motifs prévus à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile ;

- ne pas déjà être inscrit sur une liste électorale politique. Cette condition répond à l'exigence d'éviter les cas de double inscription ou d'imposer une radiation de l'électeur dans une commune à son insu.

La procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales se traduit par la création d'un II *ter* dans l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

### **3.2 Article 2 : Elargissement de l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation**

La liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté, prévue par l'article 219 de la loi organique, découle du point 2 de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, lequel point définit le corps électoral appelé à voter au scrutin prévu par le point 5 de l'accord.

La liste électorale spéciale à la consultation est dressée à partir, notamment, de la liste électorale en vigueur, de la liste pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, de la liste électorale spéciale établie pour la consultation du 8 novembre 1998 et du fichier des personnes relevant du statut civil coutumier prévu au titre I<sup>er</sup> de la loi organique.

#### **3.2.1. Options envisageables**

##### ***a) Période de révision complémentaire***

La liste électorale spéciale à la consultation est permanente et fait l'objet d'une révision annuelle, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

En 2018, aux termes des dispositions du II *bis* de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée, une période de révision complémentaire des listes électorales générales et de la liste électorale spéciale à la consultation pourra être fixée par décret.

La commission administrative spéciale, prévue à l'article 189 de la loi organique susmentionnée du 19 mars 1999, inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation, à leur demande, les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 de la loi organique.

##### ***b) Elargissement des possibilités d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale***

Comme indiqué précédemment, le législateur organique a d'ores et déjà prévu plusieurs cas dans lesquels les commissions administratives spéciales peuvent procéder à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale consultation (article 218-2).

La liste électorale spéciale à la consultation compte, à la suite de la révision intervenue en 2017, 157 869 inscrits.

Près de 149 856 personnes, soit 97,5 % des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation, ont été inscrits d'office au titre des critères susmentionnés, sans effectuer de démarche particulière.

### 3.2.2 Option retenue

Les deux options qui viennent d'être présentées peuvent utilement être combinées.

Afin d'assurer l'exhaustivité des listes électorales générales et spéciale, il est envisagé d'élargir les cas d'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation.

Les conclusions du XVI<sup>ème</sup> comité des signataires retiennent que *« dans le strict respect du corps électoral déterminé au point 2.2.1 de l'Accord de Nouméa, cette démarche permettra aux commissions administratives spéciales de procéder à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation, des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux, des natifs de statut civil de droit commun. »*.

Il convient de préciser que l'inscription d'office *« des personnes de statut civil coutumier, et, dès lors qu'ils ont une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux, des natifs de statut civil de droit commun »*, actée par les partenaires calédoniens, ne constitue pas une nouvelle catégorie d'électeurs mais simplement une précision sur les conditions de mise en œuvre d'une catégorie déjà existante visée au d) de l'article 218, à savoir *« d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux »*.

La durée de résidence de trois ans, associée au fait d'être né en Nouvelle-Calédonie, constitue une présomption simple de détention du centre des intérêts matériels et moraux, dans le respect des termes de l'accord conclu lors du XVI<sup>ème</sup> Comité des signataires. L'inscription d'office n'est donc pas une inscription automatique : à partir des éléments fournis par l'Etat, ces conditions feront en effet l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales.

L'option retenue ajoute aux dispositions du II de l'article 218 un nouveau cas de présomption de détention du centre des intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie : la domiciliation continue sur le territoire, appréciée à la date de la clôture définitive de la liste électorale spéciale, durant trois années.

Ainsi, les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et remplissant cette condition se verront inscrites d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation. Dans la mesure où cette disposition est exceptionnelle et qu'elle intervient pour la seule année 2018, il a donc été décidé d'insérer un nouvel article 218-3, conformément à l'avis rendu par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 23 novembre 2017.

Afin d'apprécier le caractère continu ou non de la domiciliation, il convient de prévoir dans la loi organique les cas et motifs dans lesquels les périodes d'absence du territoire n'interrompent pas le calcul du délai. Il est utilement renvoyé au dernier alinéa de l'article 218 sur ce point.

### 3.3 Article 3 : Bureaux de vote délocalisés

#### 3.3.1. Options possibles

La Nouvelle-Calédonie compte actuellement 277 bureaux de vote pour un total de 33 communes.

Cinq communes se situent hors de l'île principale, appelée Grande Terre. Il s'agit de la commune de Bélep dans la province Nord, de la commune de l'île des Pins dans la province Sud et des communes d'Ouvéa, de Maré et de Lifou dans la province des îles Loyauté.

L'effectivité de la participation électorale en Nouvelle-Calédonie soulève des difficultés spécifiques pour les habitants des communes insulaires (Ouvéa, Lifou, Maré, Bélep, île des Pins). En effet, un nombre significatif d'habitants des communes insulaires, qui demeurent inscrits sur les listes électorales de leur commune d'origine afin de voter aux élections municipales et provinciales, résident habituellement sur la Grande Terre pour des raisons professionnelles, le plus souvent dans l'agglomération de Nouméa.

Ainsi, le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale générale de la commune insulaire est substantiellement plus élevé que le nombre d'habitants qui résident effectivement dans cette même commune.

Commune	Population municipale	Nombre d'inscrits sur la LEG	Ecart (nombre d'inscrits sur la LEG/population)
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
<b>Total</b>	<b>21 098</b>	<b>23 655</b>	<b>+2 557</b>

Ces chiffres permettent d'estimer à un minimum d'environ 2 500 personnes le nombre d'inscrits sur les listes électorales dans les communes des îles qui vivent dans le Grand Nouméa. Ce chiffre est une fourchette basse dans la mesure où la population municipale de chaque commune ne distingue pas les majeurs des mineurs (plus le nombre de mineurs est élevé dans la population municipale, plus l'écart avec la liste électorale générale est important).



Cette dichotomie entre le lieu d'inscription sur les listes électorales et le lieu de résidence soulève des difficultés particulières pour les communes insulaires au regard des difficultés de communication avec la Grande Terre. Un billet d'avion aller/retour entre Nouméa et les îles coûte environ 20 000 francs CFP (soit environ 170 euros) et la régularité des vols est sujette à divers aléas qui peuvent parfois compromettre la régularité des vols.

La première option de *statu quo* consisterait à faire appel aux procédures existantes de vote par procuration de ces électeurs auprès d'un autre électeur présent dans l'île dont il s'agit. Les tableaux ci-dessous indiquent l'usage fait du système des procurations lors des deux scrutins nationaux qui se sont déroulés en 2017.

### **Recensement des procurations établies à l'occasion de l'élection présidentielle**

**des 23 avril et 7 mai 2017**

	<b>ELECTION PRESIDENTIELLE</b>					
	<b>1ER TOUR</b>			<b>2ND TOUR</b>		
	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	Nombre de procurations	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	Nombre de procurations
<b>LIFOU</b>	10 376	1 467	NR*	10 370	2 189	61
<b>MARE</b>	6 376	575	11	6 377	867	20
<b>OUVEA</b>	4 278	427	15	4 278	587	38
<b>BELEP</b>	906	212	NR*	906	294	3
<b>ILE DES PINS</b>	1 674	411	22	1 674	564	44

NR\* : non disponible

## Recensement des procurations établies à l'occasion des élections législatives

des 11 et 18 juin 2017

	ELECTIONS LEGISLATIVES					
	1ER TOUR			2ND TOUR		
	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	Nombre de procurations	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	Nombre de procurations
<b>LIFOU</b>	10 401	1 471	30	10 400	1 883	193
<b>MARE</b>	6 380	1 195	102	6 379	872	60
<b>OUVEA</b>	4 286	343	29	4 286	361	25
<b>BELEP</b>	911	264	NR	911	395	16
<b>ILE DES PINS</b>	1 677	397	43	1 677	473	52

NR\* : non disponible

La seconde option consiste à permettre, à titre exceptionnel, à ces électeurs inscrits dans un bureau de vote éloigné, de voter dans l'agglomération de Nouméa où ils exercent leur activité habituelle.

### 3.3.2. Option retenue

La consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté déterminera le statut à venir de la collectivité et de ses habitants et leurs rapports avec la République française. A ce titre, la consultation ne constitue pas une échéance électorale ordinaire.

Par ailleurs, pour les électeurs des communes d'Ouvéa, de Lifou, de Maré, de Bélep et de l'île des Pins, notamment ceux relevant du statut civil de droit coutumier, il existe un attachement particulièrement puissant à la terre et aux ancêtres qui conduit à une identité indissociable d'une aire coutumière. Il est donc difficilement concevable pour les personnes de demander leur rattachement sur leur lieu de travail, où ils n'ont pas d'attaches familiales.

Par ailleurs, l'Etat est garant de l'effectivité des conditions d'exercice du droit de vote de chaque électeur inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation.

En conséquence, le Gouvernement privilégie la possibilité de mettre en place des bureaux de vote délocalisés à Nouméa pour les électeurs des communes des îles afin de permettre à ces derniers d'exprimer personnellement leur choix sans que cette expression ne leur impose des contraintes supplémentaires de déplacement liées à l'éloignement de leur commune d'origine.

Le relevé de conclusions du XVI<sup>ème</sup> comité des signataires de l'accord de Nouméa précise à cet égard que *[les partenaires] conviennent [...] de l'opportunité de mettre en place des bureaux de vote à Nouméa au profit de certains des électeurs des communes de Lifou, Maré, Ouvéa, l'Île des Pins et Bélep* ».

Cet accord se traduit par la mise en place de bureaux de vote délocalisés à Nouméa pour les électeurs inscrits sur les listes électorales des cinq communes insulaires. Ce dispositif constitue une réponse, certes dérogatoire au droit électoral, mais qui permet de répondre à la problématique de la « délocalisation » même des électeurs, par rapport à la commune dans laquelle ils sont inscrits sur une liste électorale générale.

Elle remédie de ce fait aux difficultés qu'auraient engendrées, sur les transports aériens et maritimes intérieurs, le trajet de centaines ou même de milliers de personnes sur une courte période mais aussi aux aléas auxquels ces derniers auraient pu être confrontés, afin de garantir le droit de vote de chacun.

Cette mesure constitue un dispositif exceptionnel et dérogatoire. Elle est de ce fait parfaitement circonscrite à la fois au territoire de la Nouvelle-Calédonie et à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

Elle repose sur une démarche volontaire des électeurs concernés. Un électeur inscrit sur les listes électorales d'une commune insulaire mais résidant à Nouméa pourra ainsi effectuer une démarche volontaire de rattachement à un bureau de vote délocalisé pour voter lors de la consultation de 2018.

En tout état de cause, chaque électeur ne sera rattaché qu'à un seul bureau de vote pour la consultation. Le jour du scrutin, l'électeur qui aura fait le choix du rattachement à un bureau de vote délocalisé ne pourra pas se rendre dans son bureau de vote de droit commun de la commune insulaire pour voter.

### **3.4 Article 4 : Période de révision complémentaire pour la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de provinces**

L'article 219 de la loi organique, tel que modifié par 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 prévoit que « *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.* ».

Ces périodes complémentaires doivent voir leurs dates fixées par décret, celui-ci n'étant pas publié à ce jour.

Dès lors que l'inscription sur la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province ouvre des droits, sous certaines conditions, pour l'inscription sur la liste électorale spéciale consultation, et pour tendre vers l'exhaustivité de cette dernière à la date de la consultation, il est envisagé d'introduire dans la loi organique une possibilité similaire d'ouverture de période de révision complémentaire pour la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

Le relevé de conclusions du XVI<sup>ème</sup> comité des signataires mentionne à cet égard que « *les partenaires s'accordent sur le principe de l'ouverture en 2018 d'une période complémentaire d'inscription sur la liste électorale générale, sur la liste électorale spéciale pour les provinciales et, enfin, sur la liste électorale spéciale pour la consultation.* ».

Une seule option est envisageable. Elle consiste en une modification de l'article 219 de la loi organique susmentionnée (II *bis*), afin d'ajouter aux possibilités déjà existantes de révision complémentaire, l'année du scrutin des listes électorales générales et de la liste électorale spéciale à la consultation une possibilité similaire pour la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

4.1.1 Les dispositions du présent projet de loi organique s'inscrivent dans un cadre strictement limité au statut constitutionnel particulier de la Nouvelle-Calédonie d'une part, et s'appliquent à la seule consultation prévue par l'article 77 de la Constitution, d'autre part.

Elles n'ont donc aucun impact direct ou indirect sur d'autres normes de l'ordre juridique interne, notamment sur le code électoral.

4.1.2 Il en va ainsi notamment de la mesure permettant l'ouverture de bureaux de vote délocalisés, limitée à la Nouvelle-Calédonie et qui ne vaudra de surcroît pas pour les élections nationales ou locales. Cette mesure déroge aux chapitres II et VI du titre premier du livre premier du code électoral par renvoi du 4° du II de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 en prévoyant des modalités de constitution des listes électorales et des bureaux de vote dérogatoires au droit commun.

En raison de son caractère temporaire, la disposition n'a pas vocation à être consolidée dans la loi organique du 19 mars 1999.

4.1.3 Le projet de loi organique comporte également des dispositions de coordination, qui figurent à l'article 5 :

D'une part, le II de l'article 219 doit être complété afin que la grille de lecture du code électoral (prévue à l'article L. 385) nécessaire à la lecture des dispositions de ce code en Nouvelle-Calédonie, soit effectivement rendue applicable à la consultation. Le compteur renvoyant aux dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2015-987 du 5 août 2015 est modifié afin de tenir compte des évolutions récentes intervenues en matière électoral. Les dispositions de droit électoral applicables à la consultation le seront ainsi dans leur version en vigueur à la date de publication du présent projet de loi organique.

D'autre part, cette disposition insère une autre grille de lecture, spécifique à la consultation prévue par l'article 77 de la Constitution : les articles du code applicables à la consultation et faisant référence à des « candidats », « binôme de candidats » ou « listes de candidats », doivent s'entendre, pour leur application à la consultation en Nouvelle-Calédonie, comme faisant référence aux « partis ou groupements habilités à participer à la campagne ». La reprise de ces termes, utilisés au IV de l'article 219, permet de parfaitement sécuriser le dispositif, puisque ce scrutin ne confrontera pas de candidats au sens du code électoral.

Enfin, les dispositions modifiant l'article 218-2 et le II ter de l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée prévoyant respectivement un décret simple et un décret en Conseil d'Etat dérogent à la règle du décret en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres posée par les dispositions de l'article 221 de la loi organique pour les modalités d'application du titre IX de cette même loi organique. En conséquence, la présente disposition procède à la coordination de l'article 221 pour compléter la liste des exceptions à la règle posée.

L'article 221 est par ailleurs complété afin de préciser les types de fichiers ainsi que leurs modalités de transmission, par l'intermédiaire de l'institut de la statistique et des études économiques, aux commissions administratives et aux commissions administratives spéciales prévues au II de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999 qui sont chargées de la révision des listes électorales (générales d'une part et spéciale à la consultation d'autre part), afin de leur permettre de procéder aux inscriptions d'office prévues au titre IX de la loi organique du 19 mars 1999 susmentionnée.

## 4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

### 4.2.1 Sur les commissions administratives générales :

Les commissions administratives générales, chargées de la révision des listes électorales générales, sont notamment « *composée[s] du maire ou de son représentant* » (article L. 17 du code électoral).

Néanmoins, la charge de travail supplémentaire en 2018 de ces commissions tient plus à l'ouverture d'une période de révision complémentaire, dont la possibilité existe déjà dans la loi organique, qu'à la procédure d'inscription d'office envisagée.

La mobilisation de différents services sera par ailleurs nécessaire, afin d'identifier les personnes que les commissions administratives générales auront vocation à inscrire d'office. Ainsi, les fichiers de l'Institut de la statistique et des études économiques, ceux de l'Office des postes et télécommunications ou encore les fichiers de la Caisse de Compensation des Prestations Familiales, des Accidents du Travail et de Prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie, seront mobilisés à cet effet.

Les fichiers concernés étant dématérialisés, leur croisement n'emporte pas de surcoût financier significatif pour les services administratifs concernés.

### 4.2.2 Sur les commissions administratives spéciales :

L'institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, qui tient le fichier des électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation, procèdera sous l'autorité du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au croisement des fichiers permettant d'identifier les électeurs concernés.

La liste sera transmise à la commission administrative spéciale qui procèdera à l'inscription d'office des électeurs lors de la période de révision de la liste électorale spéciale à la consultation.

La révision annuelle intervient du 29 mars au 31 mai, en vertu de l'article 14 du 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.

### 4.2.3 Pour l'Etat

Pour l'État, l'impact se traduira par un surcroît temporaire de l'activité de ses personnels afin d'assurer, sur une durée limitée, la prise en charge des demandes d'inscription dans les bureaux de vote délocalisés. Mais on peut souligner que l'organisation de la consultation, mobilisera fortement les services du Haut-commissariat.

S'agissant des bureaux de vote délocalisés, les services des collectivités devront organiser, avant le jour et le jour du scrutin, le fonctionnement de bureaux de vote à distance tandis que les services du haut-commissariat auront eu la charge, en amont, de recueillir les demandes d'inscription dans les bureaux de vote délocalisés.

S'agissant de l'article 4, on peut rappeler qu'une possibilité a été introduite, en 2015, dans la loi organique du 19 mars 1999, d'ouvrir des périodes complémentaires de révision de listes. Toutefois, cette faculté n'a pas été ouverte à la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province, qui contient aujourd'hui 160 362 inscrits.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les commissions administratives spéciales, chargées de la révision de la liste électorale spéciale à la consultation en vertu du II de l'article 219, sont composées, en vertu du I de l'article 189 « [...] ; 3° *Du maire de la commune ou de son représentant* ; ».

Avec l'introduction de ce nouveau cas de présomption du centre des intérêts matériels et moraux, le nombre de personnes à inscrire d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation sera plus important que lors des précédentes révisions.

Néanmoins, au regard du nombre déjà important d'électeurs qui ont été inscrits d'office sur la liste électorale spéciale, la charge supplémentaire en 2018 sera plus limitée.

Les commissions sont généralement appuyées par les services chargés des affaires électorales dans les mairies, qui sont déjà en place de façon permanente.

S'agissant de la mise en place des bureaux de vote délocalisés, seules les communes d'Ouvéa, de Lifou, de Maré, de Bélep et de l'île des Pins sont concernées par les dispositions. Elles devront prendre en charge l'organisation matérielle (locaux, matériels de vote) des bureaux de vote délocalisés et y dépêcher des élus ou des agents territoriaux. Aucun recrutement supplémentaire n'apparaît *a priori* nécessaire. Des frais de mission pourront être servis en revanche pour la période très brève du scrutin.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

L'inscription d'office sur les listes électorales générales de tous les électeurs résidents de la Nouvelle-Calédonie est de nature à éviter aux personnes concernées d'engager des démarches volontaires de demande d'inscription, démarches qui, en droit commun, prennent fin au 31 décembre 2017.

De même, l'élargissement de l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale consultation constitue une simplification appréciable pour les électeurs concernés.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

La mise en place des bureaux de vote délocalisés permettra, dans une mesure difficile à établir aussi longtemps avant la consultation, que certains salariés ne soient tenus de prendre plusieurs jours de congés pour aller voter dans leur commune de rattachement.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

L'article 77 de la Constitution prévoit que l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire le congrès, est consulté sur le projet de loi organique relatif au statut de la collectivité. Cette consultation est menée par le Gouvernement selon les formes prévues à l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil national d'évaluation des normes est également consulté sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose : "[le Conseil national d'évaluation des normes] est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics".



## **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

### **5.2.1 Application dans le temps**

La présente loi entrera en vigueur au lendemain de sa publication.

### **5.2.2 Application dans l'espace**

Le champ d'application territoriale de la disposition concerne exclusivement la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3 Textes d'application**

Le dispositif d'inscription d'office sur les listes électorales générales rendra nécessaire l'identification fiable des personnes qui seraient susceptibles d'être concernées. La mise en œuvre d'un traitement automatisé de données personnelles est indispensable à cette finalité. Sa mise en œuvre suppose la publication d'un décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, sur le fondement du 5° du I de l'article 25 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Sa publication devrait intervenir, en tout état de cause, avant le début de la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales générales.

Un décret viendra également préciser la méthode d'identification des personnes qui auront vocation à être inscrites d'office par la commission administrative spéciale sur la liste électorale spéciale à la consultation.

S'agissant des bureaux de vote délocalisés, le II de l'article 3 prévoit que les modalités d'application du dispositif sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret précise notamment les modalités d'exercice du droit d'option octroyé aux électeurs des communes concernées, le délai durant lequel ce dernier est ouvert, ainsi que la manière dont est vérifiée l'absence de double inscription, les modalités d'établissement des listes d'émargement et la composition des bureaux de vote institués en vertu du présent article.

Ces décrets, nécessaires à l'application de la présente loi organique, seront pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.



## **Avis du Conseil d'État**



**CONSEIL D'ETAT**

Assemblée générale

Séance du jeudi 30 novembre 2017

**Section de l'intérieur**

N° 393830

**EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DELIBERATIONS****AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE  
relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de  
la Nouvelle-Calédonie**

NOR : MOMO1731354L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 16 novembre 2017 d'un projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Une saisine rectificative a été transmise le 24 novembre 2017 afin de prendre en compte les observations émises par le congrès de la Nouvelle-Calédonie dans son avis rendu le 23 novembre. L'étude d'impact a été complétée les 28 et 30 novembre.

2. Ce projet de loi organique comporte six articles.

Le premier article instaure en vue du scrutin référendaire une procédure exceptionnelle d'inscription d'office sur les listes électorales générales (LEG) des communes de la Nouvelle-Calédonie pour tous les Français 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.

Le deuxième article modifie les dispositions organiques relatives à l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale pour la consultation (dite « LESC ») en prévoyant que les électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et qui y ont été domiciliés de manière continue durant trois années sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Le troisième article institue un dispositif de bureaux de vote délocalisés à Nouméa pour les électeurs inscrits dans les communes de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa.

Le quatrième article ouvre une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province (dites « LESP ») l'année de la consultation.

Les cinquième et sixième articles comportent des dispositions de coordination et d'actualisation du droit applicable et déterminent la date d'entrée en vigueur du projet de loi organique.

Le projet appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

3. L'étude d'impact du projet de loi organique répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Elle est toutefois très lacunaire s'agissant des mesures relatives au régime des procurations qui se trouverait, dans la rédaction du projet issue de la saisine rectificative, considérablement transformé. Eu égard à l'impact de ces dispositions, d'une part sur les conditions d'exercice du droit de vote par les électeurs, d'autre part sur les charges pesant sur les magistrats, officiers et agents de police judiciaire qui devraient traiter les nouveaux formulaires administratifs rendus nécessaires par les dispositions envisagées, il est impératif que l'étude soit complétée et actualisée sur cette question.

### **Sur le régime des listes électorales en Nouvelle-Calédonie**

4. L'accord de Nouméa du 5 mai 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 sont proposés au vote des populations intéressées. L'accord détermine également la composition du corps électoral spécial appelé à participer à la consultation.

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

Le titre IX de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est consacré à cette consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Son article 218 fixe les conditions permettant d'être électeur lors du scrutin et son article 219 précise les conditions d'organisation de la consultation.

Il ressort notamment de ces dispositions que, pour prendre part au scrutin, les électeurs doivent être inscrits non seulement sur les listes électorales communales en vigueur pour les autres scrutins mais aussi sur la liste électorale spéciale pour la consultation.

### **En ce qui concerne l'inscription d'office sur les listes électorales générales**

5. Afin de faciliter la plus large participation des électeurs, le projet de loi organique instaure en premier lieu une procédure d'inscription d'office des citoyens français en Nouvelle-Calédonie sur les listes électorales générales de ce territoire.

Le projet examiné prévoit que, l'année du scrutin, 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, sans aucune autre distinction, notamment au regard du statut civil des intéressés.

Le Conseil d'Etat constate que ces modalités correspondent aux garanties qu'il avait estimé nécessaires dans son avis rendu à la demande du Gouvernement le 7 septembre 2017, eu égard aux exigences posées par l'accord de Nouméa et au respect du principe d'égalité.

6. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que les conditions d'application de ces dispositions seront précisées par décret en Conseil d'Etat pris après consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie, à l'instar de ce que prévoient les articles 218-1 ou 221 de la loi organique du 19 mars 1999 qui figurent aussi au titre IX de cette loi. Si aucun principe n'y fait en soi obstacle et si l'on peut comprendre le souhait du Gouvernement de s'assurer que les questions posées par l'organisation de la consultation prévue par ce titre IX seront débattues dans des conditions telles qu'elles puissent recueillir l'accord politique le plus large entre les formations représentées au congrès, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que les mesures réglementaires prises dans d'autres domaines n'appellent normalement pas, eu égard à leur nature, le recueil de l'avis d'une assemblée délibérante.

*En ce qui concerne l'inscription d'office sur les listes électorales spéciales*

7. Le point 2.2.1 de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 prévoit que le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie est notamment composé de « *ceux qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux* ». Sur ce fondement, l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 précise que : « *Sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes (...) d) Avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux (...)* ».

Saisi de dispositions tendant à ouvrir une procédure d'inscription d'office sur les listes électorales spéciales pour les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et présumées y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux dès lors qu'elles sont inscrites sur la liste électorale spéciale des membres du congrès et des assemblées de province, ainsi que pour les électeurs nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989, qui ont fait l'objet d'une inscription d'office sur la liste électorale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province et dont un des parents a été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2015-716 DC du 30 juillet 2015, jugé « *qu'en présumant que les électeurs remplissant de telles conditions détiennent le centre de leurs intérêts matériels et moraux en Nouvelle-Calédonie, y compris pour ceux des électeurs qui sont nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989, le législateur organique n'a pas méconnu les stipulations du point 2.2.1. de l'accord de Nouméa* ».

8. Il résulte des textes et de la jurisprudence constitutionnelle cités ci-dessus que l'accord de Nouméa ne fait pas obstacle à ce que le législateur organique détermine, en vue de l'inscription d'office d'électeurs appelés à prendre part à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, des cas dans lesquels les intéressés sont présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux au sens de cet accord, dès lors que le critère qu'il retient est en rapport direct avec cette condition.

9. Le Conseil d'Etat retient donc la disposition qui lui est soumise, qui, pour présumer la détention du centre des intérêts matériels et moraux exigée par l'accord, se fonde sur le critère objectif d'une durée minimale de trois ans de domiciliation en Nouvelle-Calédonie.

Il relève à cet égard que, comme c'est le cas pour l'ensemble des hypothèses d'inscription d'office énumérées à l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999, la présomption instituée par le texte est réfragable et qu'il appartiendra en tout état de cause aux seules commissions administratives spéciales mentionnées à cet article d'apprécier, le cas échéant sous le contrôle du juge, le bien-fondé d'une inscription d'office au titre de cette disposition.

10. Pour introduire cette disposition, le Conseil d'Etat modifie la rédaction du projet soumis par le Gouvernement, qui tendait à l'insertion d'un nouvel article 218-3 dans la loi organique. Il lui paraît en effet préférable pour la clarté et l'intelligibilité du texte de compléter le II de l'article 218-2 de cette loi, qui énonce déjà les cas dans lesquels la commission administrative spéciale procède à l'inscription d'office de certains électeurs sur la liste électorale spéciale.

### **Sur la mise en place de « bureaux de vote délocalisés » et le régime du vote par procuration**

11. Le Conseil d'Etat observe que le projet examiné, qui consiste à permettre aux électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale des communes de Bélep, de l'Ile des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa, de participer, s'ils en formulent la demande, à la consultation dans un bureau de vote ouvert à cet effet à Nouméa, constitue une mesure très dérogatoire au droit électoral existant. Sa mise en œuvre de manière pérenne, y compris sur le seul territoire de la Nouvelle-Calédonie, appellerait nécessairement une révision plus large des modalités d'organisation des élections politiques : elle ne pourrait dès lors être mise en œuvre sans une refonte du droit électoral.

12. Le Conseil d'Etat relève cependant que la mesure envisagée ne vaudra que pour la consultation référendaire et pour aucun autre scrutin. Il constate également que le choix des communes retenues repose sur des critères géographiques et démographiques objectifs, qui ne sont pas partagés par d'autres communes du territoire : les cinq communes concernées sont en effet toutes isolées de la grande terre et accessibles seulement par voie aérienne ou maritime. Elles comptent une population municipale souvent très inférieure à celle des électeurs inscrits sur les listes électorales communales, ce qui témoigne de ce qu'un grand nombre des électeurs n'y résident habituellement pas.

Eu égard, d'une part, à ces caractéristiques et, d'autre part, à la nécessité de favoriser la plus large participation possible des électeurs au scrutin concerné, le Conseil d'Etat admet que l'organisation envisagée n'est pas en elle-même de nature à porter atteinte au principe d'égalité entre les électeurs.

13. Au bénéfice des garanties qui suivent, elle ne paraît pas non plus de nature à altérer la bonne organisation du scrutin et, partant, sa sincérité.

En premier lieu, le Conseil d'Etat approuve les dispositions tendant à ce que le vote dans un bureau de vote « délocalisé » dépende du choix de l'électeur lui-même, ce choix étant simplement enfermé dans un délai d'option de nature à assurer l'information de la commune et à procéder aux opérations d'établissement des listes d'émargement.

De même, il lui paraît nécessaire, comme le prévoyait initialement la saisine du Gouvernement, d'interdire aux électeurs qui opteraient en faveur du vote « délocalisé » de donner ou recevoir procuration. En effet, dès lors que cette nouvelle modalité de participation au scrutin, qui est elle-même dérogatoire au droit commun, repose sur la volonté de l'intéressé et tend à assurer sa participation personnelle le jour du vote, il serait contradictoire, et en tout cas source de risques de fraude, de lui conserver la possibilité d'établir une procuration. Un tel choix supposerait en effet de conserver jusqu'au jour du scrutin une double organisation, avec tous les risques de confusion que cela induit.



14. En tout état de cause, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de faire définitivement adopter, dans les plus brefs délais, le projet de loi organique qui fait l'objet du présent avis. Il souligne aussi que les délais entre l'adoption de cette loi organique et la tenue de la consultation qui aura lieu au plus tard en novembre 2018 seront particulièrement tendus. Car il conviendra entre-temps d'adopter les nombreuses mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du dispositif projeté. Il l'invite à évaluer avec soin les difficultés pratiques auxquelles ce calendrier pourrait donner lieu et à ne retenir que les modalités d'organisation les plus simples et les plus éprouvées ainsi que les moins susceptibles de donner lieu à des contestations contentieuses.

15. Par ailleurs, le Conseil d'Etat écarte 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 Gouvernement n'a en effet 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 modifié en dernier lieu par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, alors, au contraire, qu'elle aurait nécessairement pour effet de réduire les possibilités pour les électeurs de prendre part au scrutin, en contradiction avec l'ensemble des dispositifs mis en place pour assurer la plus large participation à la consultation.

Au surplus, une telle mesure, qui consisterait à distinguer entre les cas où un justificatif est requis et ceux où une simple attestation sur l'honneur suffit, selon des critères que le projet n'énonce pas alors qu'il appartiendrait au législateur organique, sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence, de déterminer avec précision ces différentes hypothèses, ne manquerait pas de causer d'importantes difficultés d'organisation, tant pour les citoyens habitués depuis près de 15 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.

### **Sur l'ouverture d'une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales provinciales**

16. Le Conseil d'Etat observe que le a et le b du 3° du II de l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 instituent une présomption de détention du centre des intérêts matériels et moraux pour les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et inscrites sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province (LESP) au titre du a ou du b du I de l'article 188 de la même loi, c'est-à-dire celles qui, soit remplissaient les conditions pour être inscrites sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie établies en vue de la consultation du 8 novembre 1998, soit sont inscrites sur le tableau annexe et domiciliées depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection au congrès et aux assemblées de province.

Ainsi, dès lors que l'inscription sur la liste électorale spéciale provinciale ouvre, sous certaines conditions, le droit d'être inscrit sur la liste électorale spéciale à la consultation, le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection à ce que, afin de tendre vers l'exhaustivité de cette dernière, soit introduite dans la loi organique une possibilité d'ouverture, l'année du scrutin, d'une période de révision complémentaire de la liste provinciale, comme cela est déjà prévu pour la liste électorale en vigueur et la liste électorale spéciale à la consultation.

### **Sur les autres dispositions**

**17.** Le Conseil d'Etat estime nécessaires les dispositions tendant à donner une base législative aux échanges qui interviendront entre, d'une part, les différentes autorités gestionnaires des listes électorales ou des différents fichiers utilisés pour vérifier que les conditions requises pour les mesures d'inscription d'office sont remplies et, d'autre part, les différentes commissions administratives compétentes pour établir les listes électorales.

En effet, dans la mesure où les données issues des croisements entre ces fichiers serviront de fondement à l'éventuelle inscription des électeurs concernés, la mesure doit être regardée comme touchant aux « droits civiques et aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » au sens de l'article 34 de la Constitution. Il convient donc que le législateur détermine lui-même le principe de ces échanges, même si leurs modalités peuvent être fixées par le pouvoir réglementaire.

**18.** Les autres dispositions du projet n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat.

*Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 30 novembre 2017.*