

Conseil constitutionnel

N° 2018-764 DC

jeudi 19 avril 2018

Loi organique relative à l'organisation de la
consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté
de la Nouvelle-Calédonie

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 21 mars 2018, par le Premier ministre sous le n° 2018-764 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;
- la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;
- le code électoral ;

Au vu des pièces suivantes :

- l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 23 novembre 2017 ;
- l'avis du Conseil d'État du 30 novembre 2017 ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 4 avril 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution.

2. Aux termes des premier, quatrième, cinquième et dernier alinéas de cet article : « Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre : ...« - les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

« - les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. ...

« Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer ».

3. Il résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 77 de la Constitution que le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle. Toutefois, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la stricte mesure nécessaire à la mise en œuvre de l'accord.

4. L'accord de Nouméa, en son point 2.2.1, stipule : « Le corps électoral pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie intervenant à l'issue du délai d'application du présent accord (point 5) comprendra exclusivement : les électeurs inscrits sur les listes électorales aux dates des consultations électorales prévues au 5 et qui ont été admis à participer au scrutin prévu à l'article 2 de la loi référendaire, ou qui remplissaient les conditions pour y participer, ainsi que ceux qui pourront justifier que les interruptions dans la continuité de leur domicile en Nouvelle-Calédonie étaient dues à des raisons professionnelles ou familiales, ceux qui, de statut coutumier ou nés en Nouvelle-Calédonie, y ont eu le centre de leurs intérêts matériels et moraux et ceux qui ne sont pas nés en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des parents y est né et qui y ont le centre de leurs intérêts matériels et moraux.» Pourront également voter pour ces consultations les jeunes atteignant la majorité électorale, inscrits sur les listes électorales, et qui, s'ils sont nés avant 1988, auront eu leur domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ou, s'ils sont nés après 1988, ont eu un de leurs parents qui remplissait ou aurait pu remplir les conditions pour voter au scrutin de la fin de 1998.

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

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

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

« Le corps électoral restreint s'appliquerait aux élections communales si les communes avaient une organisation propre à la Nouvelle-Calédonie ».

5. L'accord de Nouméa, en son point 5, stipule : « Au cours du quatrième mandat (de cinq ans) du Congrès, une consultation électorale sera organisée. La date de cette consultation sera déterminée par le Congrès, au cours de ce mandat, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. Si le Congrès n'a pas fixé cette date avant la fin de l'avant-dernière année de ce quatrième mandat, la consultation sera organisée, à une date fixée par l'État, dans la dernière année du mandat.

« La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité.

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

« Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette "irréversibilité" étant constitutionnellement garantie.

« Le résultat de cette consultation s'appliquera globalement pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. Une partie de la Nouvelle-Calédonie ne pourra accéder seule à la pleine souveraineté ou conserver seule des liens différents avec la France, au motif que les résultats de la consultation électorale y auraient été différents du résultat global.

« L'État reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de cette période, d'une complète émancipation ».

- Sur la procédure :

6. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de modifier la loi organique du 19 mars 1999 mentionnée ci-dessus, prise en application de l'article 77 de la Constitution à la suite de l'approbation par les populations consultées de l'accord signé à Nouméa

le 5 mai 1998. Le projet dont sont issues les dispositions de cette loi organique a, dans les conditions prévues à l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999, fait l'objet d'une consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie avant que le Conseil d'État ne rende son avis. Il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat. Il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement conformément aux trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution. Ainsi, les dispositions de la loi organique ont été adoptées dans les conditions prévues par la Constitution.

- Sur l'article 1er :

7. L'article 1er de la loi organique déferée modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999. Il insère à cet article un paragraphe II ter prévoyant que la commission administrative mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 17 du code électoral inscrit d'office, sur la liste électorale du territoire de la Nouvelle-Calédonie en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres au territoire, tout électeur qui « n'étant pas déjà inscrit sur une telle liste électorale, a son domicile réel dans la commune ou y habite depuis six mois au moins ».

8. En premier lieu, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, le suffrage « est toujours universel, égal et secret ». L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

9. D'une part, il résulte du point 2.2.1 de l'accord de Nouméa et des articles 218 et 219 de la loi organique du 19 mars 1999 qu'il est nécessaire, pour être électeur lors de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, non seulement de remplir l'une des conditions de fond mentionnées à l'article 218 mais également d'être inscrit sur une liste électorale du territoire de la Nouvelle-Calédonie en vigueur pour les consultations autres que celles qui sont propres au territoire. Ainsi, en prévoyant une procédure d'inscription d'office sur cette liste, le législateur organique a entendu favoriser la participation la plus large possible à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. D'autre part, cette procédure d'inscription d'office est instaurée, à titre exceptionnel, pour la seule année du scrutin sur l'accession à la pleine souveraineté, et elle ne fait pas obstacle au droit pour toute personne de demander volontairement son inscription sur les listes électorales. La différence de traitement qui en résulte entre les électeurs selon qu'ils demeurent ou non en Nouvelle-Calédonie est en conséquence justifiée par un motif d'intérêt général et est en rapport direct avec l'objet de la loi. Il s'ensuit que cette disposition ne méconnaît ni le principe d'égalité devant le suffrage, ni le principe d'égalité devant la loi.

10. En second lieu, en prévoyant que la commission mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 17 du code électoral procède à l'inscription d'office « sous réserve des vérifications nécessaires », le législateur organique a entendu permettre à celle-ci, lorsqu'elle l'estime nécessaire, de demander des pièces justificatives complémentaires afin de s'assurer que la condition de résidence ou de domicile fixée à cet article est remplie. Dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas les stipulations du point 2.2.1 de l'accord de Nouméa.

11. L'article 1er est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 2 :

12. L'article 2 insère un nouvel article 218-3 dans la loi organique du 19 mars 1999. Cet article 218-3 prévoit que, à titre exceptionnel, l'année de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-

Calédonie à la pleine souveraineté organisée au cours du quatrième mandat du congrès de Nouvelle-Calédonie, les commissions administratives spéciales chargées, pour chaque bureau de vote, de l'établissement de la liste électorale spéciale pour cette consultation procèdent à l'inscription d'office sur cette liste des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y ont été domiciliés de manière continue durant trois ans.

13. D'une part, le législateur n'a pas conféré à la présomption qu'il a ainsi établie, fondée sur la durée de domiciliation en Nouvelle-Calédonie, un caractère irréfragable. D'autre part, l'inscription d'office fondée sur cette présomption n'a pas de caractère automatique et fait l'objet d'un examen par la commission administrative spéciale.

14. Si le troisième alinéa de l'article 218-3 précise que cet examen s'effectue sur le fondement des éléments fournis par l'État, il n'interdit pas à la commission administrative spéciale, si elle l'estime nécessaire, d'exiger la fourniture d'autres pièces justifiant que les conditions fixées à l'article 218 sont bien remplies. Dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas les stipulations du point 2.2.1 de l'accord de Nouméa.

15. En prévoyant un régime d'inscription d'office pour les personnes nées en Nouvelle-Calédonie et présumées, du fait de leur durée de résidence, y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, les dispositions de l'article 218-3 ne portent pas atteinte au principe d'égalité devant la loi.

16. L'article 2 est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 3 :

17. Le paragraphe I de l'article 3 permet aux électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie des communes insulaires de Bélep, de l'île des Pins, de Lifou, de Maré et d'Ouvéa de participer à cette consultation, à leur demande, dans des bureaux de vote ouverts à cet effet à Nouméa, sous la responsabilité du maire de chacune de ces communes. Son paragraphe II renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, le soin de déterminer les modalités d'exercice du droit d'option octroyé aux électeurs et la manière dont est assurée et vérifiée l'absence de double inscription.

18. Par ces dispositions, le législateur organique a entendu favoriser la participation la plus large possible à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie et limiter le recours massif au vote par procuration dans un souci de lutte contre la fraude. Il a réservé cette faculté de vote délocalisé, d'une part, à la seule consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, aux électeurs inscrits dans des communes insulaires éloignées de Nouméa et difficilement accessibles. Il a, par ailleurs, prévu la mise en place, par décret en Conseil d'État, de mesures visant à assurer la sincérité du scrutin en faisant échec à la double inscription. Ces dispositions ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant le suffrage, ni le principe d'égalité devant la loi.

19. L'article 3 est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 4 :

20. Le paragraphe I de l'article 4 limite, pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, l'exercice du droit de vote par procuration, d'une part, aux personnes placées en détention provisoire et aux détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale, d'autre part aux électeurs qui établissent que des obligations professionnelles, une formation, un handicap, des raisons de santé, une absence de Nouvelle-Calédonie, l'assistance apportée à une personne malade ou infirme les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour de la consultation. Son paragraphe II subordonne l'exercice du droit de procuration à la production de justificatifs. La détermination de la liste des justificatifs exigés est renvoyée, par son paragraphe III, à un décret en Conseil d'État, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie.

21. Par ces dispositions, le législateur organique a entendu, afin d'assurer la sincérité du scrutin, encadrer les modalités du recours au vote par procuration pour la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie. Ces dispositions ne concernent que cette consultation. L'article 4 est conforme à la Constitution.

- Sur les articles 5, 6, 7 et 8 :

22. L'article 5 modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999, afin de permettre à un décret de fixer, l'année de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, une période de révision complémentaire de la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de provinces.

23. L'article 6 modifie le même article 219, afin de procéder à des coordinations et adaptations du droit électoral en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté. Il modifie également l'article 221 de la même loi, afin notamment de prévoir la transmission aux commissions administratives chargées d'établir les listes électorales d'informations nécessaires aux inscriptions d'office sur les listes électorales générale et spéciale.

24. L'article 7 modifie l'article 216 de la loi organique du 19 mars 1999, afin de prévoir la consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie sur le projet de décret de convocation des électeurs à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté.

25. L'article 8 modifie le même article 216, afin de préciser qu'il appartiendra au décret de convocation des électeurs à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de fixer les modalités de remboursement par l'État des dépenses faites, pour la campagne, par les partis ou groupements politiques habilités à y participer.

26. Les articles 5, 6, 7 et 8 sont conformes à la Constitution.

- Sur l'article 9 :

27. L'article 9 modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999. D'une part, il définit les règles en vertu desquelles les partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne officielle en vue de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté peuvent utiliser les antennes de la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle outre-mer. La répartition des temps d'antenne fait l'objet d'un accord entre les présidents des groupes au congrès, sans pouvoir conduire à octroyer à l'un des partis ou groupements un temps d'antenne hors de proportion avec sa représentation au congrès. À défaut d'accord, la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation prévue au paragraphe III du même article 219 répartit les temps d'antenne entre les partis ou

groupements habilités, en fonction du nombre de membres du congrès qui ont déclaré s'y rattacher. D'autre part, cet article 9 fixe les règles régissant, pendant la campagne, les temps d'antenne sur l'ensemble des services de radio et de télévision à vocation nationale et locale. Il prévoit en particulier que ces services veillent, sous le contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel, à ce que les partis et groupements politiques bénéficient « d'une présentation et d'un accès à l'antenne équitables en ce qui concerne la reproduction des déclarations et écrits émanant des représentants de chaque parti ou groupement politique ».

28. L'article 9 est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 10 :

29. L'article 10 fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi organique. Il est conforme à la Constitution

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. - La loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie est conforme à la Constitution.