

Conseil constitutionnel

N° 2015-716 DC

jeudi 30 juillet 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 16 juillet 2015, par le Premier ministre, sous le numéro 2015-716 DC, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique relative à la consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'accord sur la Nouvelle-Calédonie, signé à Nouméa le 5 mai 1998 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'avis du congrès de la Nouvelle-Calédonie du 26 mars 2015 ;

Vu l'avis du Conseil d'État du 2 avril 2015 ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 23 juillet 2015 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

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

2. Considérant qu'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. Considérant que 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 » ;

4. Considérant que 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 :

5. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de modifier la loi organique du 19 mars 1999 susvisée 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 ; que 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 ; qu'il a été délibéré en conseil des ministres et déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat ; qu'il a été soumis à la délibération et au vote du Parlement conformément aux trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ; qu'ainsi, les dispositions de la loi organique ont été adoptées dans les conditions prévues par la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 1er :

6. Considérant que l'article 1er modifie le paragraphe II de l'article 189 de la loi organique du 19 mars 1999, qui est relatif à la composition et aux attributions de la commission administrative spéciale chargée, dans chaque bureau de vote, de l'établissement de la liste électorale spéciale pour l'élection du congrès et des assemblées de province et du tableau annexe des électeurs non admis à participer à ce scrutin ;

7. Considérant, en premier lieu, que le 1° de l'article 1er insère, après le 4° du paragraphe II de l'article 189, un nouveau 5° qui adjoint à la commission administrative spéciale « une personnalité qualifiée indépendante, sans voix délibérative, dont le profil, le rôle et les modalités de désignation sont fixées par décret, pris après avis du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie » ;

8. Considérant qu'aux termes du 1° de l'article 1er, la personnalité qualifiée ajoutée à la composition de la commission administrative spéciale doit, d'une part, présenter des garanties d'indépendance ; qu'elle est, d'autre part, dépourvue de voix délibérative ; que, par suite, le 1° de l'article 1er pouvait renvoyer à un décret le soin de déterminer les modalités de désignation de cette personnalité qualifiée ; que les dispositions du 1° de l'article 1er ne sont pas contraires à la Constitution ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que le 2° de l'article 1er modifie l'avant-dernier alinéa du paragraphe II de l'article 189 pour confier au président de la commission le pouvoir de consulter des représentants de la coutume, qui appartenait auparavant à la commission ; que le 3° de l'article 1er modifie le dernier alinéa du paragraphe II de l'article 189 pour habiliter le président de la commission à procéder ou faire procéder à des investigations, en lieu et place de la commission ; que ces dispositions des 2° et 3° de l'article 1er ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 2 :

10. Considérant que l'article 2 modifie l'article 217 de la loi organique du 19 mars 1999 ; que le premier alinéa de cet article 217 détermine les modalités d'organisation de la première consultation sur l'accession à la pleine souveraineté à l'initiative du congrès ou, à défaut, du Gouvernement de la République ; que les deuxième et troisième alinéas de ce même article prévoient l'organisation d'une deuxième consultation, dans l'hypothèse où la majorité des

suffrages exprimés lors de la première consultation conclurait au rejet de l'accession à la pleine souveraineté ;

11. Considérant, en premier lieu, que le 1° de l'article 2 insère, après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 217, une phrase précisant que la date de la première consultation sur l'accession à la pleine souveraineté, si elle est organisée sur la base d'une délibération du congrès, « doit être de six mois au moins postérieure à cette délibération » ;

12. Considérant, en second lieu, que le 2° de l'article 2 insère, après le troisième alinéa de l'article 217, un quatrième alinéa qui, d'une part, prévoit l'organisation d'une troisième consultation dans l'hypothèse où la majorité des suffrages exprimés lors de la deuxième consultation conclurait à nouveau au rejet de l'accession à la pleine souveraineté et, d'autre part, étend à cette consultation les conditions de délai et de forme de la demande prévues respectivement par les deuxième et troisième alinéas de l'article 217 pour la deuxième consultation ; que ces dispositions sont conformes aux stipulations du point 5. de l'accord de Nouméa en vertu desquelles une troisième consultation peut être organisée « selon la même procédure et dans les mêmes délais » que la deuxième consultation ;

13. Considérant que les dispositions de l'article 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 3 :

14. Considérant que l'article 3 insère deux nouveaux articles 218-1 et 218-2 après l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999 qui fixe les conditions à remplir pour être admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté prévue par l'article 77 de la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 218-1 de la loi organique du 19 mars 1999 :

15. Considérant que le premier alinéa du nouvel article 218-1 institue une commission consultative d'experts chargée de rendre un avis, à la demande de tout membre d'une commission administrative spéciale mentionnée au paragraphe II de l'article 189, sur les demandes d'inscription fondées sur la condition, liée au « centre des intérêts moraux et matériels », prévue au d) et au e) de l'article 218 pour être admis à participer à la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté ;

16. Considérant que les deuxième et troisième alinéas du nouvel article 218-1 sont relatifs à la composition de cette commission ; que le deuxième alinéa prévoit qu'elle est présidée par un membre ou un membre honoraire du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou du Conseil d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État ; que le troisième alinéa prévoit qu'elle est composée de représentants désignés par le haut-commissaire sur proposition des groupes politiques constitués au congrès de la Nouvelle-Calédonie, après avis du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;

17. Considérant que le quatrième alinéa du nouvel article 218-1 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 règles de désignation, d'organisation et de fonctionnement de cette commission ;

18. Considérant que les dispositions du nouvel article 218-1 de la loi organique du 19 mars 1999 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 :

19. Considérant que le nouvel article 218-2 organise les conditions d'inscription des électeurs sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219 ; que son paragraphe I confie cette fonction à la commission administrative spéciale, chargée, en application du paragraphe II de l'article 189, d'établir la liste électorale spéciale à l'élection au congrès et aux assemblées de province ; qu'il impose à chaque électeur la production, à l'appui de sa demande, des éléments de nature à prouver qu'il remplit les conditions pour être inscrit et prévoit un avertissement sans frais, par le maire, de tout électeur qui fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription, ou dont l'inscription est contestée, qui peut présenter des observations ; qu'en vertu de son paragraphe II, sont inscrits d'office sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219 par la commission administrative spéciale les électeurs : « 1° Ayant été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 approuvant l'accord de Nouméa, mentionnés au a de l'article 218 ;

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

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

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

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

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

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

20. Considérant que, par les dispositions du paragraphe II de l'article 218-2, le législateur organique a entendu assurer l'inscription automatique de certaines des catégories d'électeurs mentionnées au point 2.2.1 de l'accord de Nouméa définissant le corps électoral pour la consultation relative à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie, sans préjudice du droit pour les intéressés de demander volontairement leur inscription ; qu'en particulier, il a prévu, au b) du 3° du paragraphe II de l'article 218-2, une inscription automatique des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et inscrits sur la liste électorale spéciale pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province au titre d'une durée de résidence de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection ; qu'il a également prévu, au c) du même 3°, une inscription automatique des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie qui ont atteint l'âge de la majorité après le 31 octobre 1998 et qui 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 soit au titre d'une durée de résidence de dix ans en Nouvelle-Calédonie en 1998 soit au titre d'une inscription d'un de leurs parents au tableau annexe combinée à une durée de domicile de dix ans en Nouvelle-Calédonie à la date de l'élection ; qu'en presumant 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 1er janvier 1989, le législateur organique n'a pas méconnu les stipulations du point 2.2.1. de l'accord de Nouméa ;

21. Considérant que le paragraphe III de l'article 218-2 prévoit également, sans préjudice du droit pour les intéressés de demander volontairement leur inscription, l'inscription d'office sur la liste électorale spéciale prévue à l'article 219 des personnes âgées de dix-huit ans à la date de clôture des listes électorales et relevant de l'article 218 ; que, dans la mesure où cette inscription d'office est subordonnée, lorsque la commission l'estime nécessaire pour s'assurer que l'une des conditions fixées à l'article 218 est remplie, à la fourniture des pièces justifiant que ces personnes remplissent bien ces conditions, ces dispositions ne méconnaissent pas les stipulations du point 2.2.1 de l'accord de Nouméa ; qu'en prévoyant un régime d'inscription d'office pour les personnes atteignant la majorité électorale à la date de clôture des listes électorales, elles ne portent pas davantage atteinte au principe d'égalité devant la loi ;

22. Considérant que le paragraphe IV de l'article 218-2 charge l'autorité municipale d'apporter son concours au recueil des renseignements et pièces utiles aux inscriptions ;

23. Considérant que les dispositions du nouvel article 218-2 de la loi organique du 19 mars 1999 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 4 :

24. Considérant que l'article 4 modifie l'article 219 de la loi organique du 19 mars 1999 ; que son 1° modifie la seconde phrase du paragraphe I de l'article 219 afin de compléter l'énumération des documents à partir desquels les électeurs remplissant les conditions fixées à l'article 218 sont inscrits sur la liste électorale spéciale à la consultation ; que son 2° modifie le paragraphe II de l'article 219, relatif aux dispositions du titre Ier du livre Ier du code électoral qui sont applicables à la consultation, tout en précisant qu'elles le sont dans leur rédaction en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique ; que son 3° introduit un nouveau paragraphe II bis, relatif à la liste électorale spéciale, qui prévoit le caractère permanent de cette liste, sa révision annuelle dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, une possibilité de fixer par décret une période de révision complémentaire l'année du scrutin ainsi qu'une inscription sur cette liste, dans les conditions prévues à l'article 218-2, des personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive de la liste et la date du scrutin ; que ce paragraphe II bis confie à l'institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie la tenue du fichier des électeurs inscrits sur cette liste ; que les dispositions de l'article 4 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 5 :

25. Considérant que l'article 5 modifie la rédaction de l'article 221 de la loi organique du 19 mars 1999, relatif aux modalités de délibération de certains des décrets prévus par les articles 218-1 et 219 de la loi organique ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution,

D É C I D E :

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